SENATE

SÉNAT

CANADA

First Session
Forty-second Parliament, 2015-16-17

Proceedings of the Standing Senate Committee on

LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

Chair:

The Honourable SERGE JOYAL, P.C.

Thursday, December 7, 2017
Wednesday, December 13, 2017
Thursday, December 14, 2017

Issue No. 33

First, second and third meetings:

Bill S-202, An Act to amend the Divorce Act (shared parenting plans)

WITNESSES:
(*See back cover*)

Première session de la
quarante-deuxième législature, 2015-2016-2017

Délibérations du Comité sénatorial permanent des

AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Président :

L'honorable SERGE JOYAL, C.P.

Le jeudi 7 décembre 2017
Le mercredi 13 décembre 2017
Le jeudi 14 décembre 2017

Fascicule n° 33

Première, deuxième et troisième réunions :

Projet de loi S-202, Loi modifiant la Loi sur le divorce (plans parentaux)

TÉMOINS :
(*Voir à l'endos*)

53710-53735-53741

STANDING SENATE COMMITTEE ON LEGAL AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS

The Honourable Serge Joyal, P.C., *Chair*

The Honourable Pierre-Hugues Boisvenu, *Deputy Chair*

The Honourable Renée Dupuis, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Batters	(or Mitchell)
Boniface	McIntyre
Carignan, P.C.	Pratte
* Day	Sinclair
(or Mercer)	* Smith
Fraser	(or Martin)
Gold	White
* Harder, P.C.	* Woo
(or Bellemare)	(or Saint-Germain)

*Ex officio members

(Quorum 4)

Changes in membership of the committee:

Pursuant to rule 12-5 and to the order of the Senate of November 7, 2017, membership of the committee was amended as follows:

The Honourable Senator Pratte replaced the Honourable Senator Moncion (*December 14, 2017*).

The Honourable Senator Dupuis replaced the Honourable Senator Pate (*December 8, 2017*).

The Honourable Senator Boniface replaced the Honourable Senator Duffy (*December 8, 2017*).

The Honourable Senator Moncion replaced the Honourable Senator Pratte (*December 7, 2017*).

The Honourable Senator Pate replaced the Honourable Senator Dupuis (*December 7, 2017*).

The Honourable Senator Duffy replaced the Honourable Senator Lankin, P.C., (*December 7, 2017*).

The Honourable Senator Lankin, P.C., replaced the Honourable Senator Boniface (*December 1, 2017*).

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES JURIDIQUES ET CONSTITUTIONNELLES

Président : L'honorable Serge Joyal, C.P.

Vice-président : L'honorable Pierre-Hugues Boisvenu

Vice-présidente : L'honorable Renée Dupuis

et

Les honorables sénateurs :

Batters	(ou Mitchell)
Boniface	McIntyre
Carignan, C.P.	Pratte
* Day	Sinclair
(ou Mercer)	* Smith
Fraser	(ou Martin)
Gold	White
* Harder, C.P.	* Woo
(ou Bellemare)	(ou Saint-Germain)

* Membres d'office

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité :

Conformément à l'article 12-5 du Règlement et à l'ordre adopté par le Sénat le 7 novembre 2017, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit :

L'honorable sénateur Pratte a remplacé l'honorable sénatrice Moncion (*le 14 décembre 2017*).

L'honorable sénatrice Dupuis a remplacé l'honorable sénatrice Pate (*le 8 décembre 2017*).

L'honorable sénatrice Boniface a remplacé l'honorable sénateur Duffy (*le 8 décembre 2017*).

L'honorable sénatrice Moncion a remplacé l'honorable sénateur Pratte (*le 7 décembre 2017*).

L'honorable sénatrice Pate a remplacé l'honorable sénatrice Dupuis (*le 7 décembre 2017*).

L'honorable sénateur Duffy a remplacé l'honorable sénatrice Lankin, C.P., (*le 7 décembre 2017*).

L'honorable sénatrice Lankin, C.P., a remplacé l'honorable sénatrice Boniface (*le 1er décembre 2017*).

Published by the Senate of Canada
Available on the Internet: http://www.parl.gc.ca

Publié par le Sénat du Canada
Disponible sur internet : http://www.parl.gc.ca

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate*, Thursday, October 6, 2016:

The order was called for resuming debate on the motion of the Honourable Senator Cools, seconded by the Honourable Senator McCoy, for the second reading of Bill S-202, An Act to amend the Divorce Act (shared parenting plans).

The question being put on the motion, it was adopted.

The bill was then read the second time.

The Honourable Senator Cools moved, seconded by the Honourable Senator McCoy, that the bill be referred to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

The question being put on the motion, it was adopted.

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du jeudi 6 octobre 2016 :

L'ordre du jour appelle la reprise du débat sur la motion de l'honorable sénatrice Cools, appuyée par l'honorable sénatrice McCoy, tendant à la deuxième lecture du projet de loi S-202, Loi modifiant la Loi sur le divorce (plans parentaux).

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu pour la deuxième fois.

L'honorable sénatrice Cools propose, appuyée par l'honorable sénatrice McCoy, que le projet de loi soit renvoyé au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat,

Charles Robert

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Thursday, December 7, 2017
(80)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 10:33 a.m., in room 257, East Block, the chair, the Honourable Serge Joyal, P.C., presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Batters, Boisvenu, Carignan, P.C., Duffy, Fraser, Gold, Joyal, P.C., McIntyre, Moncion, Pate, Sinclair and White (12).

In attendance: Julian Walker and Maxime Charron-Tousignant, Analysts, Parliamentary Information and Research Services, Library of Parliament.

Also present: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Thursday, October 6, 2016, the committee began its examination of Bill S-202, An Act to amend the Divorce Act (shared parenting plans).

WITNESS:

The Honourable Senator Anne C. Cools, sponsor of the bill.

The chair made a statement.

The Honourable Senator Cools made a statement and answered questions.

At 11:30 a.m., the committee proceeded to consider a legislative budget application for the fiscal year ending March 31, 2018.

It was agreed that the following legislative budget application, be approved for submission to the Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration.

Summary of budget:

General Expenses	$6,000
Hospitality — meals (0410)	$1,000
Books, newspapers and manuscripts (0702)	$4,500
Mischellaneous expenses (0798)	$500
TOTAL	**$6,000**

It was agreed that the letter from Senior Associate Chief Justice Robert Pidgeon, be appended to the committee proceedings (see Appendix 1120-04-02-1.42/LCJC-SS-1, 33 "1").

At 11:39 a.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le jeudi 7 décembre 2017
(80)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 10 h 33, dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable Serge Joyal, C.P. (*président*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Batters, Boisvenu, Carignan, C.P., Duffy, Fraser, Gold, Joyal, C.P., McIntyre, Moncion, Pate, Sinclair et White (12).

Également présents : Julian Walker et Maxime Charron-Tousignant, analystes, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 6 octobre 2016, le comité entreprend son étude du projet de loi S-202, Loi modifiant la Loi sur le divorce (plans parentaux).

TÉMOIN :

L'honorable sénatrice Anne C. Cools, marraine du projet de loi.

Le président fait une déclaration.

L'honorable sénatrice Cools fait une déclaration et répond aux questions.

À 11 h 30, le comité examine une demande de budget législatif pour l'exercice prenant fin le 31 mars 2018.

Il est convenu que la demande de budget législatif suivante soit approuvée et soumise au Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration.

Sommaire du budget :

Dépenses générales	6 000 $
Frais d'accueil — repas (0410)	1 000 $
Livres, journaux et périodiques (0702)	4 500 $
Frais divers (0798)	500 $
TOTAL	**6 000 $**

Il est convenu que la lettre du juge en chef associé Robert Pidgeon soit annexée aux délibérations du comité (voir l'annexe 1120-04-02-1.42/LCJC-SS-1, 33 « 1 »).

À 11 h 39, la séance est levée jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, Wednesday, December 13, 2017
(81)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 4:22 p.m., in room 9, Victoria Building, the chair, the Honourable Serge Joyal, P.C., presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Batters, Boniface, Carignan, P.C., Dupuis, Gold, Joyal, P.C., McIntyre, Sinclair and White (9).

Other senator present: The Honourable Senator Pratte (1).

In attendance: Julian Walker and Maxime Charron-Tousignant, Analysts, Parliamentary Information and Research Services, Library of Parliament.

Also present: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Thursday, October 6, 2016, the committee continued its examination of Bill S-202, An Act to amend the Divorce Act (shared parenting plans).

WITNESSES:

As individuals:

Carey Linde, Lawyer, Law Offices of Carey Linde (by video conference);

Barclay Johnson, Lawyer, Barclay Johnson Law Office;

The Honourable Roger Gallaway, P.C., former Member of Parliament.

Canadian Research Institute for Law and the Family:

John-Paul E. Boyd, Executive Director.

Association des avocats et avocates en droit familial du Québec:

Marie-Christine Kirouack, Past President of the AAADFQ and lawyer emeritus.

National Association of Women and the Law:

Pamela Cross, Member (by video conference).

The chair made a statement.

Mr. Linde, Mr. Johnson and the Honourable Roger Gallaway each made a statement and answered questions.

At 5:14 p.m., the committee suspended.

At 6:26 p.m., the committee resumed.

Mr. Boyd, Ms. Kirouack and Ms. Cross each made a statement and answered questions.

At 7:29 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

OTTAWA, le mercredi 13 décembre 2017
(81)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 16 h 22, dans la pièce 9 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Serge Joyal, C.P. (*président*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Batters, Boniface, Carignan, C.P., Dupuis, Gold, Joyal, C.P., McIntyre, Sinclair et White (9).

Autre sénateur présent : L'honorable sénateur Pratte (1).

Également présents : Julian Walker et Maxime Charron-Tousignant, analystes, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 6 octobre 2016, le comité poursuit son étude du projet de loi S-202, Loi modifiant la Loi sur le divorce (plans parentaux).

TÉMOINS :

À titre personnel :

Carey Linde, avocat, cabinet d'avocats Carey Linde (par vidéoconférence);

Barclay Johnson, avocat, cabinet d'avocats Barclay Johnson;

L'honorable Roger Gallaway, C.P., ancien député.

Institut canadien de recherche sur le droit et la famille :

John-Paul E. Boyd, directeur général.

Association des avocats et avocates en droit familial du Québec :

Marie-Christine Kirouack, ex-présidente de l'AAADFQ et avocate émérite.

Association nationale de la femme et du droit :

Pamela Cross, membre (par vidéoconférence).

Le président fait une déclaration.

M. Linde, M. Johnson et l'honorable Roger Gallaway font chacun une déclaration et répondent aux questions.

À 17 h 14, la séance est suspendue.

À 18 h 26, la séance reprend.

M. Boyd, Mme Kirouack et Mme Cross font chacun une déclaration et répondent aux questions.

À 19 h 29, la séance est levée jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, Thursday, December 14, 2017
(82)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs met this day at 10:30 a.m., in room 9, Victoria Building, the chair, the Honourable Serge Joyal, P.C., presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Batters, Boisvenu, Boniface, Carignan, P.C., Dupuis, Fraser, Gold, Joyal, P.C., McIntyre, Pratte, Sinclair and White (12).

Other senator present: The Honourable Senator Pate (1).

In attendance: Julian Walker and Maxime Charron-Tousignant, Analysts, Parliamentary Information and Research Services, Library of Parliament.

Also present: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Thursday, October 6, 2016, the committee continued its examination of Bill S-202, An Act to amend the Divorce Act (shared parenting plans).

WITNESSES:

As individuals:

Nicholas Bala, Professor, Faculty of Law, Queen's University (by video conference);

Alain Roy, Full Professor, Faculty of Law, Université de Montréal.

Barreau du Québec:

Arianne Leblond, Lawyer, Secretariat of the Order and Legal Affairs;

Jocelyn Verdon, Chair, Family Law Committee.

The chair made a statement.

Mr. Bala made a statement and answered questions.

At 11:32 a.m., the committee suspended.

At 11:36 a.m., the committee resumed.

Mr. Roy, Ms. Leblond and Mr. Verdon each made a statement and answered questions.

At 12:30 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

OTTAWA, le jeudi 14 décembre 2017
(82)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles se réunit aujourd'hui, à 10 h 30, dans la pièce 9 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Serge Joyal, C.P. (*président*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Batters, Boisvenu, Boniface, Carignan, C.P., Dupuis, Fraser, Gold, Joyal, C.P., McIntyre, Pratte, Sinclair et White (12).

Autre sénatrice présente : L'honorable sénatrice Pate (1).

Également présents : Julian Walker et Maxime Charron-Tousignant, analystes, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 6 octobre 2016, le comité poursuit son étude du projet de loi S-202, Loi modifiant la Loi sur le divorce (plans parentaux).

TÉMOINS :

À titre personnel :

Nicholas Bala, professeur, faculté de droit, Université Queen's (par vidéoconférence);

Alain Roy, professeur titulaire, faculté de droit, Université de Montréal.

Barreau du Québec :

Arianne Leblond, avocate, au secrétariat de l'Ordre et Affaires juridiques;

Jocelyn Verdon, président, Comité en droit de la famille.

Le président fait une déclaration.

M. Bala fait une déclaration et répond aux questions.

À 11 h 32, la séance est suspendue.

À 11 h 36, la séance reprend.

M. Roy, Mme Leblond et M. Verdon font chacun une déclaration et répondent aux questions.

À 12 h 30, la séance est levée jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

La greffière du comité,

Keli Hogan

Clerk of the Committee

EVIDENCE

OTTAWA, Thursday, December 7, 2017

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill S-202, An Act to amend the Divorce Act (shared parenting plans), met this day at 10:33 a.m. to give consideration to the bill.

Senator Serge Joyal (*Chair*) in the chair.

[*English*]

The Chair: Good morning. Welcome, honourable colleagues, invited guests and members of the general public who are following this morning's proceedings of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

This morning, we are starting our hearings and our study of Bill S-202, An Act to amend the Divorce Act (shared parenting plans).

This bill was brought forward by our colleague, Senator Cools, who will be speaking to us about the bill this morning.

Welcome, Senator Cools. Of course, you know the procedure very well since you have been a member of this committee for many years. I have had the pleasure of working with you on this committee.

The floor is yours this morning, Senator Cools.

Hon. Anne C. Cools, sponsor of the bill: Thank you so much, chairman.

As Senator Joyal has said, I served with him on this committee for many years. I would love to take the opportunity to congratulate him on becoming its chair. I have every confidence that he will do the finest job possible. I have worked with him and have served with him very well.

Before us is my bill, Bill S-202, which has now been around the Senate for a little while. It is a very straightforward and clean-cut bill. It is not cluttered with anything other than a single point, which to include in the Divorce Act something which has been missing for quite some time. I will read to you the provision that will amend section 11 of the Divorce Act.

For those of you who happen to have the sections of the Divorce Act before you, section 11 describes the duty of the court. I will read subsection 11(1)(*b*) as it is:

> . . . to satisfy itself that reasonable arrangements have been made for the support of any children of the marriage, . . . and, if such arrangements have not been made, to stay the granting of the divorce until such arrangements are made; . . .

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le jeudi 7 décembre 2017

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi S-202, Loi modifiant la Loi sur le divorce (plans parentaux), se réunit aujourd'hui, à 10 h 33, afin d'examiner ce projet de loi.

Le sénateur Serge Joyal (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le président : Bonjour. Je souhaite la bienvenue à mes collègues, aux invités et aux membres du grand public qui suivent les délibérations du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

Nous commençons notre étude du projet de loi S-202, Loi modifiant la Loi sur le divorce (plans parentaux).

Le projet de loi a été présenté par notre collègue, la sénatrice Cools, qui nous en parlera ce matin.

Bienvenue, sénatrice Cools. Bien entendu, vous connaissez très bien le processus puisque vous avez été membre du comité pendant de nombreuses années. J'ai eu le plaisir d'y travailler avec vous.

La parole est à vous, sénatrice Cools.

L'honorable Anne C. Cools, marraine du projet de loi : Merci beaucoup, monsieur le président.

Comme l'a dit le sénateur Joyal, j'ai siégé au comité avec lui pendant de nombreuses années. J'aimerais profiter de l'occasion pour le féliciter d'avoir été élu au poste de président. Je suis persuadée qu'il fera le meilleur travail possible. J'ai travaillé et siégé avec lui.

Nous sommes saisis de mon projet de loi, le projet de loi S-202, qui a été déposé au Sénat il y a un certain temps. Il est très simple et clair. Il n'est pas surchargé et il ne vise qu'une chose, soit d'inclure dans la Loi sur le divorce un élément qui manque depuis un certain temps. Je vais vous lire la disposition qui modifiera l'article 11 de la Loi sur le divorce.

Pour ceux d'entre vous qui ont les articles de la loi devant eux, l'article 11 définit l'obligation du tribunal. Je vais lire l'alinéa 11(1)*b*) :

> [...] de s'assurer de la conclusion d'arrangements raisonnables pour les aliments des enfants à charge [...] et, en l'absence de tels arrangements, de surseoir au prononcé du divorce jusqu'à leur conclusion;

Colleagues, I would like to share with you that the subject of divorce reform in Canada was begun in the person of then Minister of Justice and Attorney General Mark MacGuigan. He had very strong thoughts, and he brought them with him to the position of Attorney General his scholarship as a university person. I think he was Dean of Law, at some point, at the University of Windsor. He had a splendid mind. Many years ago, in 1984, in Canada he really began the movement for reform of the Divorce Act. Those of us who are old enough to know will recall Canada's first Divorce Act was brought in, in 1968. Mark MacGuigan believed strongly that was the time for improvements and change.

This was all assisted by what was going on in all the provinces of Canada, led by the attorney general of each province, beginning with Roy McMurtry, the then Attorney General of Ontario. It began with the notion of sharing the matrimonial property. Ontario had the first, in 1978, what was called the Family Law Reform Act and is now called the Family Law Act. They broached the notion that upon the dissolution of the marriage or divorce, both husband and wife should have a share in the matrimonial property.

I knew Mark MacGuigan very well as a Liberal and, being the great man that he was, he then broached the idea that not only was it time to share the property, but it was time for us to look at sharing the children. I am sure that anyone who had a friend who was being divorced in those days would recall the horror of those divorces.

In any event, he put forth this little document to the country. I still have the original. It was issued by the Department of Justice called *Divorce Law In Canada: Proposals For Change*. You have to remember that he brought his bill forward in 1984. It was a very good, well-drafted bill. He was introducing some strong new concepts, such as each spouse should have respect for the other spouse's parenting right and other notions; but the major one that he was bringing into law that articulated the law was called "the best interests of the child." That term, colleagues, was coined in an 1893 case in the Court of Queen's Bench called *Regina v. Gyngall*.

Senator Joyal, I'm sure you appreciate the amount of work I had to do to discover where the term "the best interests of the child" first originated. I am sharing that with you.

This was the 1893 case of *Regina v. Gyngall*. It was the culmination or the reaching of the highest point in the late nineteenth century reforms in the condition of children and the improvement of the condition of children. In other words, that is where the term "the welfare of the child" was born. Those welfare improvements continued on many, many fronts.

Chers collègues, j'aimerais vous dire qu'au Canada, la réforme du divorce est un sujet qui a été amené d'abord par l'ancien ministre de la Justice et procureur général, Mark MacGuigan. Il avait des idées bien arrêtées en tant qu'universitaire qui lui ont servi dans ses fonctions de procureur général. Je crois qu'il a déjà été doyen de la faculté de droit de l'Université de Windsor. Il avait tout un esprit. Il y a bon nombre d'années, en 1984, c'est vraiment lui qui a lancé le mouvement en faveur d'une réforme de la Loi sur le divorce au Canada. Certains d'entre nous sont assez âgés pour se rappeler que la première Loi sur le divorce du pays a été adoptée en 1968. Mark MacGuigan était persuadé qu'il était temps d'améliorer les choses et d'apporter des changements.

Cela a été appuyé par ce qui se passait dans toutes les provinces, et mené par les procureurs généraux de chaque province, à commencer par Roy McMurtry, le procureur général de l'Ontario à l'époque. Cela a commencé avec l'idée du partage des biens matrimoniaux. En 1978, l'Ontario a été la première province à adopter ce qu'on a appelé la Loi portant réforme du droit de la famille, qui est aujourd'hui la Loi sur le droit de la famille. Elle a lancé la notion selon laquelle à la dissolution du mariage, le mari et la femme doivent avoir chacun une part des biens matrimoniaux.

En tant que libérale, je connaissais très bien Mark MacGuigan et, à l'image du grand homme qu'il était, il a alors lancé l'idée qu'il était temps de se pencher non seulement sur la question de la division des biens, mais également sur celle de la garde des enfants. Je suis certaine que quiconque a connu une personne qui a vécu un divorce à l'époque se souviendra des situations terribles qui en ont résulté.

Toujours est-il que MacGuigan a présenté le petit document suivant. J'ai toujours la version originale. Il a été publié par le ministère de la Justice et s'intitule *Propositions de réforme du droit du divorce au Canada*. Il ne faut pas oublier qu'il a présenté son projet de loi en 1984. C'était un très bon projet de loi bien rédigé. Il y proposait de nouveaux concepts clés, par exemple l'idée selon laquelle chacun des époux doit respecter les droits parentaux de l'autre; or, le principal concept qu'il y a inclus, c'est « l'intérêt de l'enfant », qui a été inventé, chers collègues, dans une affaire qui a été saisie par la Cour du Banc de la Reine qui remonte à 1893, l'affaire *Regina c. Gyngall*.

Sénateur Joyal, je suis certaine que vous savez que j'ai dû travailler beaucoup pour savoir d'où provenait le concept de « l'intérêt de l'enfant ». Je vais vous l'expliquer.

Il s'agissait de l'affaire *Regina c. Gyngall*, en 1893. Cela a été le point culminant des réformes de la fin du XIX^e^ siècle concernant la situation des enfants et son amélioration. Autrement dit, c'est à ce moment-là que l'expression « intérêt de l'enfant » est née. D'autres améliorations sur le plan du bien-être ont été apportées à bien des égards par la suite.

I would like to read to you the two statements from that judgment. At page 251 of that judgment, Lord Justice Kay says:

> So again and again in such cases, where the child was not of very tender years, the practice has been that the judge himself saw the child, not for the purpose of obtaining the consent of the child, but for the purpose, and as one of the best modes of, determining what was really for the welfare of the child.

Then, at paragraph 252, Lord Justice Kay says:

> . . .the superintending power in respect of infants, which Lord Eldon said the Court of Chancery had always exercised by delegation from the Crown as *parens patriae*, must be exercised as the Court may think for the best interests of the child.

Colleagues, I must share with you the joy and pleasure when I was able to discover just where this expression first raised its head. I felt great joy, and I have held on to this for years and years and years in the hopes that it would be of use at some point in time.

To bring this back to the Senate, in 1998, the Senate undertook a joint study. It was created by joint resolutions in the two chambers, but it was called the Special Joint Committee on Child Custody and Access after divorce. I served on that committee, I would admit, with some zeal. We travelled the width and the breadth of this country. The committee's work was widely supported all over the nation. The committee got a lot of media coverage.

Because there is not that much opportunity to share these things, I must share with you that wherever that committee travelled it was most unusual that in every hotel we stayed the rooms were crowded with people. It was standing room only. It was the first time I have ever seen a committee of the houses that would command such public attention and such public support. It was uplifting. The joint chairmen were from the House of Commons, Roger Galloway, and from the Senate, Landon Pearson. It was very well attended. In those years I could arrive anywhere in the country on two days' notice and there would be a room of 500 people ready to discuss the hardships that were happening in divorce.

My bill does not look at all of the questions in the Divorce Act. My bill looks at one question, which is section 11. As you see, it's a tiny bill and it focuses on one issue. The issue is section 11.

If you look at section 11(1), it says:

> In a divorce proceeding, it is the duty of the court. . . to satisfy itself that reasonable arrangements have been made for the support of any children of the marriage. . . and, if

J'aimerais vous lire les deux extraits du jugement. À la page 251, le lord juge Kay dit ce qui suit :

> On constate qu'en général, dans les cas où l'enfant est sorti de la petite enfance, le juge rencontre lui-même l'enfant, non pas dans le but d'obtenir son consentement, mais plutôt pour déterminer, et c'est la meilleure façon de le faire, ce qui contribue réellement au bien-être de l'enfant.

Ensuite, au paragraphe 252, le lord juge Kay souligne ce qui suit :

> [...] le pouvoir de surveillance concernant les enfants — qui, selon lord Eldon, a toujours été exercé par la Cour de la chancellerie en tant que *parens patriae*, sur délégation de la Couronne —, doit être exercé selon ce que la cour juge être dans l'intérêt de l'enfant.

Chers collègues, je dois vous dire que j'étais très heureuse lorsque j'ai découvert à quel moment cette expression est apparue. J'étais très heureuse, et j'ai conservé cela pendant des années en espérant pouvoir m'en servir à un moment donné.

Pour revenir au Sénat, en 1998, le Sénat a entrepris une étude conjointe, qui découlait de motions adoptées par les deux chambres. Il s'agissait du Comité mixte spécial sur la garde et le droit de visite des enfants. J'ai siégé à ce comité, je l'admets, avec un peu de zèle. Nous avons parcouru le pays. L'ensemble du pays a appuyé les travaux du comité. Les médias en ont beaucoup parlé.

Puisqu'il n'y a pas beaucoup d'occasions de parler de ces choses, je dois vous dire que peu importe à quel endroit le comité se rendait, dans chaque hôtel où nous étions, fait inhabituel, la salle était pleine à craquer. C'était la première fois que je voyais un comité parlementaire attirer autant l'attention et recevoir un aussi grand appui de la population. C'était inspirant. Les coprésidents du comité étaient Roger Galloway, de la Chambre des communes, et Landon Pearson, du Sénat. Beaucoup de personnes ont participé. À cette époque, peu importe où je me rendais au pays, même avec un préavis de deux jours, 500 personnes étaient présentes dans la salle, prêtes à discuter des situations difficiles que provoque le divorce.

Mon projet de loi ne porte pas sur toutes les questions liées à la Loi sur le divorce, mais bien sur une question, et il s'agit de l'article 11. Comme vous pouvez le voir, c'est un minuscule projet de loi qui porte sur un point, soit l'article 11.

Voici ce que stipule le paragraphe 11(1) :

> Dans une action en divorce, il incombe au tribunal : [...] de s'assurer de la conclusion d'arrangements raisonnables pour les aliments des enfants à charge [...] et, en l'absence de tels

such arrangements have not been made, to stay the granting of the divorce until such arrangements are made; . . .

Any person who looks at divorce will very quickly see there is a deficiency here. If power is given to the court, to the judges, to stay the granting of a divorce if reasonable arrangements have not been made for the support of the children; but there is no coequal clause or section which says that the divorce should be stayed if there are not reasonable parenting arrangements, arrangements for parenting the children to be made.

This has been forgotten, overlooked, neglected, or however you want, for many, many, many years; but that was the issue that kept coming up during the joint committee's studies.

It is a horrible, terrible thing to see families torn apart by divorce, but it is an even more horrible thing to see children destroyed because, for whatever reasons they don't get full access to each parent. At the end of the day, the committee came to a conclusion that more than anything else, children should have continued and meaningful involvement and relationships with both parents. The committee was quite even-handed.

Therefore, my suggestion to senators and to the chamber is to add, after subsection 11(1)(*a*) on satisfying itself about reasonable arrangements for the support of the children, a new subsection (*a*.1) saying:

> . . . to satisfy itself that reasonable arrangements have been made for the parenting of any children of the marriage, having regard to their best interests, and, if such arrangements have not been made, to stay the granting of the divorce until such arrangements are made;

In other words, I would say that my point of view is that children need their parents in most important ways. The law has a duty to put the affectionate relationship of the parent with the children on the same level as the financial relationship of child support.

Senator Joyal, I don't think you were in the Senate yet, but when the child support guidelines were created they were very controversial. Our Senate amended that bill in very, very powerful ways. That Bill C-41 is a very famous bill. It was creating a regime where child support was determined by the salary of the non-custodial parent, invariably fathers, and not even considering the salaries or the incomes of the custodial parents. That bill took a huge step backward in respect of what was going on in the community.

However you cut it, that bill was amended in the Senate. Out of the struggle and the issues that were raised, the success the Senate had at the time was that the then Minister of Justice

arrangements, de surseoir au prononcé du divorce jusqu'à leur conclusion [...]

Toute personne constatera très rapidement qu'il y a une lacune ici. On confère au tribunal, aux juges, le pouvoir de surseoir au prononcé du divorce si aucun arrangement raisonnable n'a été conclu pour les aliments des enfants à charge; or, aucune disposition ne leur confère le pouvoir de surseoir au prononcé du divorce si aucun arrangement parental raisonnable — soit aucun arrangement raisonnable pour la responsabilité parentale des enfants à charge — n'a été conclu.

C'est un aspect qui est oublié, négligé — dites-le comme vous le voulez — depuis de nombreuses années; or, c'est la question qui était revenue sans cesse au cours de l'étude du comité mixte.

Voir des familles déchirées par le divorce est quelque chose d'absolument épouvantable, mais il est encore plus épouvantable de voir la vie des enfants détruites parce que pour diverses raisons, ils n'ont pas accès de façon égale à chacun de leurs parents. Au bout du compte, le comité a conclu que par-dessus tout, les enfants devraient pouvoir maintenir une relation significative avec leurs deux parents. Le comité était assez impartial.

Par conséquent, je propose aux sénateurs et à la chambre d'ajouter après l'alinéa 11(1)*a*), qui porte sur la conclusion d'arrangements raisonnables pour les aliments des enfants à charge, un nouvel alinéa, soit l'alinéa *a.1*) :

> [...] de s'assurer de la conclusion d'arrangements raisonnables pour la responsabilité parentale des enfants à charge eu égard à leur intérêt et, en l'absence de tels arrangements, de surseoir au prononcé du divorce jusqu'à leur conclusion;

Autrement dit, à mon avis, les enfants ont besoin de leurs parents de façon importante. Il faut que dans la loi, le lien affectif entre le parent et l'enfant soit placé au même niveau que les arrangements financiers pour les aliments des enfants.

Sénateur Joyal, je ne crois pas que vous étiez sénateur à l'époque, mais lorsque les lignes directrices sur les pensions alimentaires pour enfants ont été établies, elles ont suscité une grande controverse. Le Sénat a apporté des amendements très importants au projet de loi. Le projet de loi C-41 est très bien connu. Il créait un régime dans le cadre duquel le montant des pensions alimentaires était déterminé en fonction du salaire du parent qui n'avait pas la garde — forcément, le père —, et le salaire ou le revenu du parent qui avait la garde n'était même pas pris en compte. Ce projet de loi a fait un énorme pas en arrière relativement à ce qui se passait dans la collectivité.

Quoi qu'il en soit, le projet de loi a été modifié par le Sénat. Malgré les problèmes qui ont été soulevés, le Sénat a réussi à convaincre le ministre de la Justice de l'époque d'appuyer une

agreed to support a motion that would create a joint committee of the two houses to study the issues, because the issue by this point had reached such great length.

I don't know how we want to proceed, but I am open to every possibility. I have had lots of experience with possibilities. It would please my heart if you would put a few questions to me.

The Chair: Thank you very much for your presentation, Senator Cools. Yes, I was in the chamber because I was appointed in 1997.

Senator Cools: You came into the midst of that.

The Chair: Absolutely.

Senator Cools: It was a good time for the Senate.

The Chair: I remember it very well.

There is, no doubt, interest around the table to ask questions. I understand, of course, that you would receive the questions.

[*Translation*]

Senator Boisvenu: Welcome, Senator Cools. Thank you very much for your work. It is always a positive thing when a senator takes the initiative to introduce a bill of their own accord. I do have a few questions, however, specifically about the federal and provincial sharing of responsibilities.

In Quebec, Ms. Tremblay introduced a bill at the time that clarified the sharing of responsibilities, specifically as regards assets. In Quebec courts, the child's interests are often a priority in divorce cases. In producing this bill, what was your consultation process, especially for Quebec? I read about your process, but there were no Quebecers in the groups you consulted. It seems you consulted primarily anglophone Canadians. What consultations did you do in Quebec?

[*English*]

Senator Cools: I am under the impression that we went into Quebec. I could be wrong as it was a long time ago; but I do know that there was a sense among the Quebec members at the time that they had a very good divorce regime already under operation.

I remember at the time there was a concession in our heads to say, "If it is so good, we don't have to tamper with it or worry about it." In any event, most of the good that is done is done in the provincial setting. At the end of the day, divorce still remains a federal area of jurisdiction. There was much respect for the

motion visant à créer un comité mixte pour examiner les questions, car à ce moment-là, la question avait une grande portée.

J'ignore comment nous allons procéder, mais je suis ouverte à toutes les possibilités. Compte tenu de mon expérience, je connais bien les possibilités. Je serais ravie si vous me posiez quelques questions.

Le président : Je vous remercie beaucoup de votre exposé, sénatrice Cools. Oui, j'étais déjà sénateur, puisque j'ai été nommé au Sénat en 1997.

La sénatrice Cools : Vous êtes arrivé en plein milieu du processus.

Le président : Absolument.

La sénatrice Cools : C'était une belle époque au Sénat.

Le président : Je m'en souviens très bien.

Nul doute que les membres du comité ont des questions. Je crois comprendre, bien sûr, qu'ils vous en poseront.

[*Français*]

Le sénateur Boisvenu : Bienvenue, sénatrice Cools. Merci beaucoup pour votre travail. C'est toujours très positif quand un sénateur prend une initiative personnelle et dépose un projet de loi. J'ai quand même quelques questions, surtout par rapport à la dualité entre les responsabilités provinciale et fédérale.

Au Québec, à l'époque, Mme Tremblay avait déposé un projet de loi qui est venu bien camper le partage des responsabilités, surtout au niveau des biens. Dans les cours québécoises, l'intérêt de l'enfant est souvent une priorité dans les cas de divorce. Pour arriver à ce projet de loi, quelle a été votre démarche de consultation, surtout en ce qui concerne le Québec? J'ai lu votre démarche, mais je n'ai pas vu de Québécois dans les groupes que vous avez consultés. Cela semble être surtout au niveau du Canada anglais. Quel a été votre travail de consultation au Québec?

[*Traduction*]

La sénatrice Cools : Je crois comprendre que nous avions consulté le Québec. Je me trompe peut-être, car c'était il y a longtemps, mais je sais qu'à l'époque, le sentiment qui prévalait chez les représentants du Québec, c'était que leur régime en matière de divorce était très bon.

Je me rappelle que nous nous disions que s'il était si bon, nous n'avions pas à le modifier ou à nous en faire. Quoi qu'il en soit, la plus grande partie des bonnes choses ont été réalisées dans un cadre provincial. En définitive, le divorce demeure du ressort du gouvernement fédéral. Le fonctionnement du régime québécois

system in Quebec as it was operating at the time. Some Quebecers said they thought it was perfect.

[*Translation*]

Senator Boisvenu: Does your bill define what is in the child's interests? That is a very broad concept. It often has to be interpreted by the judge himself who has the two parents, the father and the mother, in front of him. Does your bill define what is in the child's interests or is that left up to the courts?

[*English*]

Senator Cools: No, the Divorce Act tells us what they think reasonable arrangements are. Basically, reasonable arrangements are those that satisfy the judge as being reasonable. The current Divorce Act in subsection 11(1)(*b*) says the court must satisfy itself. The act is very pointed and certain about who makes that judgment.

Coming back to the notion of "the best interests of the child," that notion was put forth, as I said before, in a famous judgment on which the courts have relied for a century or more. I can read another statement which was taken from *Gyngall* but was applied in the United States of America by Mr. Justice Cardozo, who says:

> The chancellor in exercising his jurisdiction upon petition does not proceed upon the theory that the petitioner, whether father or mother, has a cause of action against the other or indeed against anyone. He acts as *parens patriae* to do what is best for the interest of the child. He is to put himself in the position of a "wise, affectionate, and careful parent" . . .

That again is from *Regina v. Gyngall.*

> . . . and make provision for the child accordingly.

A key point here is:

> He is not adjudicating a controversy between adversary parties, to compose their private differences. He is not determining rights "as between a parent and a child," or as between one parent and another.

Justice Cardozo continues:

> He interferes for the protection of infants, qua infants, by virtue of the prerogative which belongs to the Crown as *parens patriae*." . . . The plaintiff makes no pretense . . . He invokes the jurisdiction of a court to settle a dispute. Equity does not concern itself with such disputes in their relation to the disputants.

était très respecté à l'époque. Certains Québécois disaient qu'à leur avis, il était parfait.

[*Français*]

Le sénateur Boisvenu : Est-ce que votre projet de loi définit ce qui est dans l'intérêt de l'enfant? C'est une notion qui peut être très large. Souvent, elle doit être interprétée par le juge lui-même qui a devant lui les deux parents, le père et la mère. Votre projet de loi définit-il ce qui est dans l'intérêt de l'enfant ou si on laisse cela aux tribunaux?

[*Traduction*]

La sénatrice Cools : Non, la Loi sur le divorce nous dit ce qu'il pense être des arrangements raisonnables. Pour l'essentiel, les arrangements raisonnables sont les arrangements que le juge croit raisonnables hors de tout doute. En vertu de l'alinéa 11(1)*b*) de la Loi sur le divorce actuelle, le tribunal doit s'assurer de la conclusion d'arrangements raisonnables. C'est très précis et la loi indique clairement qui le détermine.

Pour revenir à la notion de « l'intérêt de l'enfant », comme je l'ai déjà dit, elle a été présentée dans une décision célèbre sur laquelle les tribunaux se sont fondés pendant au moins un siècle. Je peux vous lire une autre déclaration découlant de l'affaire *Gyngall*; le précédent établi dans l'affaire *Gyngall* a été invoqué aux États-Unis d'Amérique par le juge Cardozo :

> Lorsque le chancelier exerce sur requête sa compétence, il ne tient pas pour acquis que le requérant, fût-ce le père ou la mère, a une cause d'action contre l'autre partie ni même contre quiconque. Il agit dans l'intérêt de l'enfant, conformément à la doctrine *parens patriae*. Il assume le rôle de « parent sage, affectueux et attentionné »...

Cela provient également de l'affaire *Regina c. Gyngall.*

> ... et prend les dispositions qui s'imposent conséquemment à l'égard de l'enfant.

Voici un point essentiel :

> Il ne se prononce pas sur un conflit opposant des parties adverses. Il n'est pas l'arbitre de leurs différends. Il ne définit pas les droits qui lient un parent et son enfant ni ceux qui lient deux parents.

Le juge Cardozo poursuit en disant ceci :

> Il « s'ingère de manière à protéger les jeunes enfants, en tant qu'enfants, en vertu de la prérogative de la Couronne au titre de la doctrine *parens patriae*. [...] Le requérant ne prétend aucunement [...]. Il fait appel à la compétence d'un tribunal pour régler un différend. L'équité ne se soucie pas des différends qui opposent les parties impliquées.

In other words, they are not concerned about the difference of the fight between the father and the mother. Their concern is solely for the child.

A whole scope and a whole range of possibilities have been left in the hands of the judge. I do not see anything wrong with that. I see that as desirable. Once a power is put where it should be put, we know that it has been dealt with and that there is a power.

What was going on in the early nineties is that there was such a wave of extreme, radical feminism that a lot of people lost their way for a brief period of time.

Senator Sinclair: Senator Cools, welcome. Having had the burden, and I call it that because it is always difficult to preside in divorce court many times as a judge, shared parenting was always in my view what we should be looking at as judges because I always thought it was primarily in the best interest of children to do that. The most difficult cases, of course, involve those in which domestic violence was a prominent issue, and in particular where violence toward the children was an issue.

I have looked through your bill and I see lots of room for the exercise of discretion by judges. I want to confirm with you, though, that it is not your intention to remove from judges their discretion in the best interests of the child not to allow parents to have contact with children in those situations where they deem it in the best interest of the child not to have such contact.

Senator Cools: You could say that I have great admiration for the challenges that face every judge daily. In my adult career as a senator, I have been fortunate enough to have been very close friends with many judges. I am thinking of one chief justice in particular. We served as mutual support quite often in helping each other to sort out difficult legal questions and issues.

You must be mindful that I am saying within the framework. The framework, as it is, gives that power to the judge as the representative of the King in respect of the *parens patriae* and all these other powers that have been handed to judges over the years. I don't see that any of those powers should be disturbed.

Divorce can become an extremely ugly and dehumanizing thing. I am very aware that judges have to resort to their best judgment and do the best they can in the circumstances. In my mind, I hope that I am handing the judges another tool in this case.

Senator McIntyre: Thank you for your presentation, Senator Cools. Your bill provides for parenting plans.

Senator Cools: Yes.

Senator McIntyre: Does that mean shared parenting or equal shared parenting?

Autrement dit, il ne se soucie pas des différends qui opposent le père et la mère. Il ne se soucie que de l'enfant.

Une série de possibilités ont été laissées entre les mains du juge. Je n'y vois rien de mal. Je crois que c'est souhaitable. Une fois qu'un pouvoir est donné là où il devrait l'être, nous savons qu'on s'en est occupé et que ce pouvoir existe.

Au début des années 1990, il y a eu une vague de féminisme radical tellement importante que bon nombre de personnes se sont égarées pendant une brève période.

Le sénateur Sinclair : Bienvenue, sénatrice Cools. Puisque j'ai eu cette lourde responsabilité, et je la qualifie comme telle parce qu'il est toujours difficile d'agir à titre de juge dans un tribunal de divorce, le partage des responsabilités parentales a toujours été, à mon avis, ce que nous devions examiner en tant que juges, car j'ai toujours cru que c'était avant tout dans l'intérêt de l'enfant. Bien sûr, les causes les plus difficiles sont celles où il y a de la violence familiale, et particulièrement de la violence envers les enfants.

J'ai lu votre projet de loi et je constate qu'un pouvoir discrétionnaire important est accordé au juge. Toutefois, je veux confirmer auprès de vous que vous n'avez pas l'intention de retirer le pouvoir discrétionnaire qu'ont les juges de déterminer qu'il est dans l'intérêt de l'enfant de ne pas autoriser un parent à entrer en contact avec lui dans ces situations.

La sénatrice Cools : J'ai beaucoup d'admiration pour les juges, qui font face à ces difficultés au quotidien. Dans mes fonctions de sénatrice, j'ai la chance d'avoir beaucoup d'amis très proches qui sont juges. Je pense en particulier à une personne qui est juge en chef. Très souvent, elle m'a aidée et je l'ai aidée dans l'examen de questions juridiques difficiles.

Vous ne devez pas oublier que je conserve le cadre. Le cadre actuel confère ce pouvoir aux juges en tant que représentants du roi concernant la doctrine *parens patriae* et tous les autres pouvoirs qui ont été confiés aux juges au fil des ans. Il n'est pas question d'altérer ces pouvoirs.

Le divorce peut devenir une situation extrêmement horrible et déshumanisante. Je sais très bien que les juges doivent faire preuve de discernement et faire de leur mieux dans les circonstances. Dans ce cas, j'espère donner aux juges un autre outil.

Le sénateur McIntyre : Je vous remercie de votre exposé, sénatrice Cools. Votre projet de loi prévoit des plans parentaux.

La sénatrice Cools : Oui.

Le sénateur McIntyre : Est-il question de partage des responsabilités parentales ou de partage égal des responsabilités parentales?

Senator Cools: I do not know what "equal parenting" means. I make no attempt to defend it or use it whatsoever. I know what "shared parenting" means because enough jurisprudence has been developed over the years in it; but I do not know what "equal" means, so I prefer to stay with "shared parenting." I do not think the term "equal" has a role in helping us here. How does one define "equality" here? I do not know.

La sénatrice Cools : Je ne sais pas ce que signifie le « partage égal des responsabilités parentales ». Je n'essaie absolument pas de défendre la notion ou de l'utiliser. Je sais ce que signifie « partage des responsabilités parentales » en raison de l'évolution de la jurisprudence au fil des années; or, puisque je ne sais pas ce que signifie « égal », je préfère m'en tenir à « partage des responsabilités parentales ». Je ne pense pas que le mot « égal » peut nous être utile ici. Comment définit-on ce qui est égal ici? Je l'ignore.

Senator McIntyre: I ask you this question because critics of the bill have been saying that equal shared parenting would be a breach of the principle of "the best interests of the child," which is anchored in the jurisprudence.

Le sénateur McIntyre : Si je vous pose la question, c'est parce que des opposants au projet de loi disent que le « partage égal des responsabilités parentales » constituerait une violation du principe de « l'intérêt de l'enfant » qui est ancré dans la jurisprudence.

Senator Cools: I am with you on that.

La sénatrice Cools : Je suis du même avis que vous.

Senator McIntyre: I want to focus on the words "custody" and "access."

Le sénateur McIntyre : Je veux maintenant parler des mots « garde » et « accès ».

The bill amends the Divorce Act to provide for parenting plans. As I understand it, a parenting plan may be included in an application for a custody or access order brought by one or both spouses under the act. Now, the words "custody" and "access" appear in many sections of the Divorce Act.

Le projet de loi modifie la Loi sur le divorce afin de prévoir des plans parentaux. Je crois comprendre qu'un plan parental pourrait être inclus dans une demande d'ordonnance relative à la garde ou à l'accès présentée par les époux ou l'un des époux en vertu de la loi. Les mots « garde » et « accès » figurent dans un grand nombre d'articles de la Loi sur le divorce.

Senator Cools: Mostly around section 16.

La sénatrice Cools : Principalement autour de l'article 16.

Senator McIntyre: Bill S-202 does not amend the main access and custody provisions in the Divorce Act. It adds a new section that goes with the terminology.

Le sénateur McIntyre : Le projet de loi S-202 ne modifie pas les principales dispositions ayant trait à l'accès ou à la garde dans la Loi sur le divorce. Il ajoute un nouvel article relatif à la terminologie.

My question is: Would this create confusion and inconsistency in the interpretation? I would like to have your thoughts on that.

Voici ma question. Cela entraînera-t-il de la confusion ou un manque d'uniformité quant à l'interprétation? J'aimerais vous entendre sur la question.

Senator Cools: I consulted heavily with Professor Julien Payne at the time. He was another friend of mine. These are people I have worked with for years.

La sénatrice Cools : J'ai grandement consulté à l'époque le professeur Julien Payne; c'est l'un de mes amis. J'ai travaillé avec ces personnes des années durant.

I did not think it would be wise for me to open up the total of section 16. I thought that I should limit myself to what a private member's bill should do and leave the larger set of amendments to the Minister of Justice and to the Attorney General. It is something I feel quite strongly about in that way.

Je ne pensais pas qu'il serait sage de ma part de modifier l'ensemble de l'article 16. Je me disais que je ferais mieux de me limiter à ce qu'un projet de loi d'initiative parlementaire devrait faire et de laisser la plus grande partie des modifications à la ministre de la Justice et procureure générale. C'est ce que je crois fermement.

For whatever reasons, it would be nice if younger, newer senators coming along would pick up this torch and carry it on from where the committee left off, and where it didn't move very much since the committee completed its study.

Pour diverses raisons, ce serait intéressant que de nouveaux sénateurs plus jeunes reprennent le flambeau, prennent le relais du comité et fassent avancer les aspects qui n'ont pas beaucoup progressé depuis que le comité a terminé son étude.

I had no interest in going into section 16. There are some beautiful things in section 16, for example, the "friendly parent" rule. Again, all this goes back to the time of MacGuigan. The

Je ne voulais pas toucher à l'article 16. Cet article contient de bons éléments, comme la règle du parent amical. Tout cela revient encore une fois à l'époque de MacGuigan. La règle du

"friendly parent" rule basically says that every parent should respect the other parent's right to support their children and to parent their children.

parent amical prévoit en gros que chaque parent doit respecter le droit de l'autre de soutenir ses enfants et de s'en occuper.

The Divorce Act, as we have it, came through a few different ministers. It began with MacGuigan. That died on the Order Paper and it was picked up by Attorney General John Crosbie. He stayed largely with MacGuigan's framework, and then he took it forward. Later on, again, by the time you came into the Senate, Mr. Rock has picked it up, and his changes were not as welcome as his two predecessors.

Nous devons la Loi sur le divorce que nous avons actuellement à différents ministres. Le tout a débuté avec MacGuigan. Son projet de loi est mort au Feuilleton, et c'est le procureur général John Crosbie qui a pris le relais à ce sujet. Il a passablement conservé le cadre de MacGuigan, puis il a présenté la mesure. Plus tard, lors de votre arrivée au Sénat, M. Rock avait déjà repris le flambeau, mais ses modifications n'ont pas été aussi bien accueillies que ce que proposaient ces deux prédécesseurs.

As a private member, I tend to think that I'm quite well read. I'm quite familiar with the law. I understand the law and I read a lot of statutes; but I really think we should stay with what we can manage. All that we're putting forth is a private member's bill with one very simple thing. I can tell you, Mr. Audcent worked with me very closely on that. He is a masterful draftsman. What we were attempting to do was to articulate the need for a parenting plan. I was quite happy and pleased to limit myself to that proposition.

À titre de sénatrice, je suis portée à croire que je suis assez bien renseignée. Je connais plutôt bien le droit. Je comprends le droit et je lis beaucoup de lois, mais je pense vraiment que nous devrions nous limiter à ce que nous pouvons gérer. Tout ce que nous proposons, c'est un projet de loi d'initiative parlementaire qui prévoit une chose toute simple. Je peux vous dire que M. Audcent et moi avons collaboré très étroitement à ce sujet. C'est un rédacteur législatif aguerri. Ce que nous essayions d'accomplir, c'était d'établir la nécessité d'avoir un plan parental. J'étais très heureuse et ravie de me limiter à cette proposition.

If you want, we could go further. Anybody is free to amend this to do whatever they wish to do. A lot of study went into this bill, I can tell you that.

Si vous y tenez, nous pouvons aller plus loin. Chacun est libre d'amender le projet de loi et de proposer ce qui lui chante, mais je peux vous confirmer que ce projet de loi a nécessité beaucoup de recherches.

Senator Gold: Thank you, Senator Cools, for bringing this forward to us.

Le sénateur Gold : Merci, sénatrice Cools, de nous saisir de ce projet de loi.

As you know, the United Nations Convention on the Rights of the Child notes that children have the right to have their views considered in any decision-making process that affects them. That is the thrust, as well, of a number of academic experts in the area of Canadian law. I am thinking of Nicholas Bala and others who have written in that regard.

Comme vous n'êtes pas sans le savoir, la Convention relative aux droits de l'enfant des Nations Unies prévoit que les enfants ont le droit d'être entendus dans le cadre de tout processus décisionnel les concernant. C'est aussi le principe que font valoir bon nombre de spécialistes universitaires dans le domaine du droit canadien. Je pense à Nicholas Bala et à d'autres qui ont écrit à ce sujet.

In what respect or to what degree is that notion taken into account in your bill and in your conception of parenting plans?

Dans quelle mesure tenez-vous compte de cette notion dans votre projet de loi et votre conception des plans parentaux?

Senator Cools: It is taken into consideration in that I rely on the same set of principles as articulated in *Regina v. Gyngall*, which was articulated again in the American cases by Cardozo. As far as I'm concerned, the law is there already and the powers are there already. All we have to do is to tweak one little issue to give the courts full authority.

La sénatrice Cools : J'en tiens compte au sens où je m'en remets aux mêmes principes énoncés dans l'affaire *Regina c. Gyngall*, et ces principes ont aussi été énoncés dans les affaires américaines de Cardozo. En ce qui me concerne, la loi et les pouvoirs existent déjà. Tout ce qu'il y a à faire, c'est de modifier légèrement un petit point pour donner aux tribunaux les pleins pouvoirs.

I have spoken to many judges in divorce. Many of them have learned to dislike divorce cases, for whatever reason, because they find them too hard and too painful. The principles are already laid out in the *parens patriae*or "the best interests of the

J'ai parlé avec de nombreux juges qui entendent des procédures de divorce. Bon nombre d'entre eux ont appris à détester les procédures de divorce pour diverses raisons, notamment parce qu'ils les considèrent comme trop difficiles et

child." "The best interests of the child" is its own body of law. There is enough there that I didn't have to go searching for more, and I prefer to leave that to others.

Senator Gold: Perhaps I didn't ask the question quite appropriately. As I read the bill, the parenting plan that you suggest could be included in an order by a judge and not to be considered. It does not, at least explicitly, give a voice to the child's or children's views as to what arrangement they would like to see. As I said, there is a trend to encourage the law to recognize that children should have a voice in this process as well, not only the parents.

Senator Cools: Yes, but that is all laid out very carefully in *Regina v. Gyngall* which is the case that brings forward the notion of "the best interests of the child."

If I didn't, I should have, but I thought I had included a passage where the judges say that they must meet with the child; they must talk to the child. These were, in 1893, the highest and probably the most prominent judges the world has ever known.

To my mind, maybe I should go further. Maybe I should have made it a two- or three-clause bill; but I didn't think it was necessary because I think the other work is there. It's sound and it is intact. They are all saying, at all times, that they are there to look after the interests of the child, not the disputants, not the parents. They are not there to settle a quarrel between two parents. They are there to see that the child is looked after. They say, quite often, that they see the child and they talk to the child. *Regina v. Gyngall* was an exceptional case. Maybe I should have given more of the facts of the case.

At the time the child was 15 years old and had been bounced from pillar to post by the mother for many years. Then, after a long period of time, the parent decided that she wanted the child back. She tried to get back the child, and the child told her, no, she didn't want to go back with the mother. The child said, "No." She was very happy where she was. Gyngall was a woman who kept a boarding house. The child was going to school and doing very well in school, and so on and so forth.

The fact of the matter is that the judges looked at it and said no to the mother. They gave the child to Gyngall because the child was doing so well and had been doing very well for a long time. There is a case where the judges interposed. These were heavy hitters. They met with the child and came to their conclusion.

trop douloureuses. Nous retrouvons déjà les principes dans la doctrine *parens patriae* ou le principe de « l'intérêt de l'enfant ». Cette notion a son propre bagage législatif. Il y avait suffisamment d'éléments que je n'ai pas eu besoin de pousser mes recherches plus loin, et je préfère laisser à d'autres le soin de le faire.

Le sénateur Gold : Je n'ai peut-être pas bien posé ma question. Selon ce que je lis dans le projet de loi, un juge pourrait inclure dans une demande d'ordonnance le plan parental que vous proposez et il devrait en tenir compte. Cette mesure ne permet pas ou, du moins, ne permet pas explicitement aux enfants de s'exprimer sur l'arrangement qu'ils aimeraient voir. Comme je l'ai mentionné, une tendance se dessine en vue d'encourager les tribunaux à reconnaître qu'il faut aussi tenir compte des souhaits des enfants dans ce processus et non seulement ceux des parents.

La sénatrice Cools : Oui. Tout cela est très soigneusement énoncé dans l'affaire *Regina c. Gyngall* qui a permis de définir la notion de « l'intérêt de l'enfant ».

Si je ne l'ai pas fait, je l'aurais dû, mais je croyais avoir inclus un passage où les juges mentionnent qu'ils doivent rencontrer l'enfant et lui parler. Il s'agissait des juges les plus hauts et probablement les plus éminents que le monde ait connus en 1893.

À mon avis, je devrais peut-être aller plus loin. J'aurais peut-être dû avoir deux ou trois articles dans mon projet de loi, mais je ne pensais pas que c'était nécessaire, parce que je crois que le reste du travail est là. C'est raisonnable et c'est intact. Tous les juges mentionnent toujours qu'ils sont là pour veiller à l'intérêt de l'enfant et non des parties à un conflit, soit les parents. Ils ne sont pas là pour régler une querelle entre deux parents. Ils sont là pour veiller aux bons soins de l'enfant. Les juges disent très souvent qu'ils rencontrent l'enfant et lui parlent. L'affaire *Regina c. Gyngall* était un cas exceptionnel. J'aurais peut-être dû présenter d'autres faits propres à l'affaire.

À l'époque, l'enfant avait 15 ans et elle avait été trimballée de gauche à droite durant de nombreuses années. Ensuite, après une longue période, la mère a décidé qu'elle voulait ravoir la garde de son enfant. Elle a essayé de récupérer son enfant, et la jeune fille a répondu qu'elle ne voulait pas retourner vivre avec sa mère. Elle a dit non. Elle était très heureuse là où elle était. Gyngall était une femme qui tenait une pension. L'enfant allait à l'école, elle avait de bons résultats scolaires, et cetera.

Le fait est que les juges ont examiné le dossier et ont rejeté la demande de la mère. Ils ont donné la garde de la petite à Gyngall, parce que l'enfant se portait merveilleusement bien, et ce, depuis longtemps. C'est un cas où les juges se sont interposés. Ces juges étaient de grosses pointures. Ils ont rencontré l'enfant et ils ont pris une décision.

It is already there. That bridge was crossed. We don't have to cross that bridge again. There is enough jurisprudence.

Senator Batters: Thank you, Senator Cools, for being here and for bringing this forward today.

I practised law in private practice in Saskatchewan for many years prior to coming to the Senate, and a major area of focus that I had was family law.

Senator Cools: Of course, so you're familiar.

Senator Batters: Absolutely. In 1995, when I started to practise, major revisions were made to the Divorce Act, taking into account the more current situations that existed at that time. During the course of my 13 years of private practice, major practice changes occurred in family and divorce law in Canada.

Prior to a judge granting a divorce between the parties, my experience is that it's actually a practice requirement, if nothing else, but definitely a requirement that those seeking a divorce must have satisfactorily dealt with the issues pertaining to children of child support, custody and access sorts of things prior to even granting the divorce. Otherwise they simply won't grant the divorce.

Senator Cools: That is smart.

Senator Batters: Yes, absolutely, because it kind of holds that final thing out to make sure that the most important thing, when you're dealing with the children, is that satisfactory arrangements have been made.

I want your comment on a couple of things. In my perspective, shared parenting is now very much the norm in Canada. Some 25 years ago it certainly wasn't. The norm was sole custody to the mother and limited access to the father. Now I would say the vast majority of cases are shared parenting arrangements. Indeed, in many cases the judge's presumption is that shared parenting should be happening. Certainly "the best interests of the child" continues to be paramount. I just want your comment on that.

My point is that, with the greatest of respect, I think the situation you're seeking to implement here practically already exists in divorce courts in Canada.

Senator Cools: Thanks. I'm very close to this subject matter, and I did thousands of hours of work on it. The committee, in the process of travelling across the country, discovered that public opinion was with the committee. Public opinion was not with the naysayers or the radical ideologists.

Ce principe existe déjà. Nous avons déjà traversé ce pont; il n'est pas nécessaire de le faire de nouveau. Il y a suffisamment de jurisprudence.

La sénatrice Batters : Merci, sénatrice Cools, d'être là et de nous saisir aujourd'hui de ce projet de loi.

J'ai pratiqué le droit en cabinet privé en Saskatchewan durant de nombreuses années avant d'être nommée au Sénat, et l'un de mes domaines de prédilection était le droit de la famille.

La sénatrice Cools : Bien entendu. Vous êtes donc bien au fait de la question.

La sénatrice Batters : Absolument. En 1995, lorsque j'ai commencé à pratiquer le droit, d'importantes modifications ont été apportées à la Loi sur le divorce pour tenir compte des situations plus actuelles qui avaient cours à l'époque. Durant les 13 années où j'ai pratiqué le droit, la pratique dans le droit de la famille et le droit en matière de divorce a grandement évolué au Canada.

Avant qu'un juge prononce un divorce entre les parties, d'après mon expérience, c'est en fait une exigence de la pratique, à tout le moins, que ceux qui souhaitent demander le divorce doivent avoir régler de manière satisfaisante toutes les questions ayant trait aux enfants, comme la pension alimentaire pour enfants, la garde et l'accès, avant même qu'un juge prononce le divorce. Autrement, les juges ne le feront tout simplement pas.

La sénatrice Cools : C'est brillant.

La sénatrice Batters : Oui. Ce l'est tout à fait, parce que cela empêche de boucler le dossier et veille à ce que le plus important, lorsqu'il est question des enfants, soit d'avoir conclu des arrangements satisfaisants.

J'aimerais vous entendre sur certains points. De mon point de vue, les plans parentaux sont maintenant passablement la norme au Canada, mais ce n'était certainement pas le cas il y a environ 25 ans. La norme était d'accorder la garde exclusive des enfants à la mère et un accès limité au père. Je dirais qu'il y a maintenant des plans parentaux dans la grande majorité des cas. En effet, dans de nombreux cas, le juge s'attend à ce qu'un plan parental soit conclu. Il ne fait aucun doute que l'intérêt de l'enfant continue de prévaloir. J'aimerais vous entendre à ce sujet.

Je vous dis très respectueusement que je crois que ce que vous cherchez à mettre en œuvre avec votre projet de loi est pratiquement déjà la réalité dans les tribunaux de divorce au Canada.

La sénatrice Cools : Merci. Je connais très bien cette question; j'y ai consacré des milliers d'heures. Lors de ces déplacements au pays, le comité s'est rendu compte que le public partageait la même opinion. Le public n'était pas de l'avis des opposants ou des partisans d'idéologies radicales.

I am not a person who follows posters and polls and those sorts of things; but I can tell you, as we were beginning to work on our report, that Conrad Black's Southam newspaper hired a pollster and did polls on this question. I was the most pleased person in the world when I opened the *Ottawa Citizen* in October/November and the headline was "Public backs fathers' rights." They said the public thinks fathers and children were getting short shrift in divorce and went on to break up their numbers and their analysis and so on. That is when I fully understood the sea change that was happening in the minds of Canadians with respect to this issue because there was just too much pain and anguish and too many tortured children and so on.

Je ne suis pas quelqu'un qui regarde les sondages et tout le reste, mais je peux vous dire que, lorsque nous commencions à travailler sur notre rapport, la chaîne de journaux Southam de Conrad Black a demandé à une firme de réaliser des sondages sur cette question. J'étais la personne la plus heureuse au monde lorsque j'ai ouvert l'*Ottawa Citizen* en octobre ou en novembre et que j'ai vu la une qui disait : « Le public appuie les droits des pères ». L'article mentionnait que le public était d'avis que peu d'importance était accordée aux pères et aux enfants dans les procédures de divorce, et il y avait notamment des données et une analyse à l'appui. C'est à ce moment que j'ai bien compris le changement radical qui se produisait dans la tête des Canadiens concernant cet enjeu, parce que cela engendrait tout simplement trop de douleur et d'angoisse, que trop d'enfants en souffraient, et cetera.

I look at all of that in a very positive way. I am pleased and happy that I was able to make some contribution to it. In a funny kind of way, I wish you to share my enthusiasm of 20 years ago.

Je vois tout cela d'un regard très positif et je suis ravie et heureuse d'avoir pu y contribuer. C'est drôle, mais je souhaite vous partager mon enthousiasme d'il y a 20 ans.

Senator Batters: Yes, absolutely. I think, in large part because of the public interest and requirement for it, that's why the law did evolve.

La sénatrice Batters : Oui, absolument. Je crois que le droit a évolué en grande partie parce que le public a démontré un intérêt à l'égard de la question et qu'il a demandé des changements.

Senator Cools: That went through the courts.

La sénatrice Cools : Les tribunaux en ont été saisis.

Senator Batters: Absolutely.

La sénatrice Batters : Absolument.

Senator Cools: As I said to you, I have many judge friends. They shared the conversations at all the dining room tables with me and the sea change happened. Maybe it is just one of those things, and I was happy to help it a bit.

La sénatrice Cools : Comme je vous l'ai dit, je suis amie avec de nombreux juges. Ces personnes ont discuté avec moi aux repas, et ce changement radical s'est produit. C'est peut-être tout simplement quelque chose qui s'est produit, mais j'étais heureuse d'y avoir contribué un peu.

Senator Batters: Great.

La sénatrice Batters : Excellent.

Senator Cools: I appreciate people like you, I must tell you, and all of these numerous family law practitioners who are sometimes grappling with the most complex and the most difficult problems. Sometimes they think they are sinking. I always made myself available to comfort some of those people or to share with them some of my wisdom and experience in the field. I spent a lot of time counselling men and women who were fighting. I worked in the field of domestic violence and, I tell you, I would work with that couple till we brought them to peace.

La sénatrice Cools : Je dois vous dire que j'aime bien les gens comme vous et les nombreux praticiens du droit de la famille qui doivent parfois composer avec les problèmes les plus complexes et les plus difficiles. Ils ont parfois l'impression de s'enfoncer. Je me suis toujours rendue disponible pour réconforter certains d'entre eux ou leur faire part de mes connaissances et de mon expérience dans le domaine. J'ai passé beaucoup de temps à conseiller des hommes et des femmes qui menaient des luttes. J'ai travaillé dans le domaine de la violence familiale, et je peux vous dire que je ne lâchais pas le couple tant que la situation n'était pas réglée.

Senator Pate: Thank you very much, Senator Cools.

La sénatrice Pate : Merci beaucoup, sénatrice Cools.

Senator Cools: We're kind of kindred spirits on some of this.

La sénatrice Cools : Nous sommes en quelque sorte des âmes sœurs à certains égards à ce sujet.

Senator Pate: I want to pick up on some of the previous questions, and in particular those of Senator Batters. The results of the work that you, Senator Pearson and others did more than 20 years ago really reflected the status quo at the time that often

La sénatrice Pate : J'aimerais revenir sur certaines des précédentes questions et en particulier celles de la sénatrice Batters. Les résultats du travail que vous, la sénatrice Pearson et d'autres avez réalisé il y a plus de 20 ans reflétaient vraiment le

women were the primary caregivers. As Senator Batters has discussed, family law has evolved and in most of the cases we see joint custody arrangements, unless there are situations of violence or other issues.

statu quo à l'époque, c'est-à-dire que les femmes étaient souvent les principales responsables des soins. Comme la sénatrice Batters l'a fait valoir, le droit de la famille a évolué, et nous voyons dans la majorité des cas des arrangements de garde conjointe, sauf s'il y a de la violence familiale ou d'autres problèmes.

I have a two-part question. How would violence impact the kinds of parenting plans you are talking about, both in terms of the issue that Senator Sinclair raised of the potential where children are at risk but also where the women are at risk where there are violence against women issues?

J'ai une question à deux volets. Comment la violence influerait-elle sur les plans parentaux dont vous parlez en ce qui concerne l'enjeu soulevé par le sénateur Sinclair dans les cas où c'est possible que les enfants courent un risque et que les femmes courent aussi un risque, parce qu'elles sont victimes de violence?

I'm curious as to what evidence you have of the current need for these changes? Because of the evolution, many of the things that you raised and that Senator Pearson and the committee raised more than 20 years ago have essentially been addressed.

Je suis curieuse d'entendre les données probantes que vous avez pour dire que ces modifications sont actuellement nécessaires. En raison de l'évolution, bon nombre des points que vous, la sénatrice Pearson et le comité aviez soulevés il y a plus de 20 ans ont en gros été réglés.

What is the evidence that these changes are currently needed? How would you account for making those changes when they will likely increase costs to individuals who are often already struggling as they're dealing with the dissolution of their marriage?

Quelles données probantes avez-vous pour dire que ces modifications sont actuellement nécessaires? Comment justifiez-vous d'apporter des modifications qui risquent de faire grimper les coûts pour des personnes qui ont souvent déjà de la difficulté à composer avec la dissolution de leur mariage?

Senator Cools: I don't think this would increase any costs to divorce petitioners, but it completes the circle, so to speak, of the powers the judges have to deny a divorce or not to grant a divorce. That is a very important power, an extremely important power.

La sénatrice Cools : Je ne pense pas que cela fera grimper les coûts pour les personnes qui présentent une requête en divorce, mais cela permet de boucler la boucle, pour le dire ainsi, concernant le pouvoir des juges de refuser une demande de divorce ou de ne pas prononcer un divorce. C'est un pouvoir très important, voire extrêmement important.

I find section 11, which talks about the powers of the court and the powers of the judges, incomplete because it makes mention of the financial obligations that parents have to children but is silent on the issue of emotional relationships and affectionate obligations that they have to children.

Je considère que l'article 11, qui traite des pouvoirs du tribunal et des juges, est incomplet, parce qu'il est question des obligations financières des parents à l'égard des enfants, mais pas des relations émotionnelles et des obligations affectives.

I thought that sort of thing was a residue or a leftover from a previous era and that we should round it out by showing the same concern for the well-being of the children should be expressed on the emotional and affectionate side as it is for the financial support.

J'avais l'impression que cet aspect était un résidu ou un vestige d'une époque révolue et que nous devions corriger le tir en nous préoccupant du bien-être de l'enfant en ce qui concerne tant les questions émotionnelles et affectives que les questions financières.

Remember, this was put into the Divorce Act at a time when the big concern was child support and nothing else. It was solely child support. It was very one-sided and so on. That era did a lot of good, but it also did a lot of damage.

Je vous rappelle que cet élément a été inscrit dans la Loi sur le divorce à une époque où la grande préoccupation était la pension alimentaire pour enfants et rien d'autre. C'était seulement la pension alimentaire pour enfants qui comptait. C'était vraiment axé sur un seul aspect. Durant cette époque, nous avons adopté beaucoup de bonnes mesures, mais nous avons également fait beaucoup de tort.

Senator Pate: Do you have evidence of a current need for this?

La sénatrice Pate : Avez-vous des données probantes pour dire que c'est actuellement nécessaire?

Senator Cools: The statute itself reveals a need. There is an absence of it, in it. In other words, that section was put in at the period of time when the child support payments were redone. It was reflecting that interest, but the clock and the people in the population moved on to a more balanced place.

We just have to go into the statute to put it in, just to round out the situation. It should have been in a couple of years ago. I thought at first it would be a few months, but this bill has been sitting around and going through the committee for quite a few years now. I would have done it faster if I could have.

Senator Pate: My apologies for not being clear, but I couldn't find anything showing that there has been a call for this currently, given the evolution in family law matters within the provinces and territories.

Senator Cools: There is always a call for justice issues to be clearly articulated, I think.

[*Translation*]

Senator Carignan: Thank you for your bill, senator, which considers the interests of the child. As you know, family law is in my family. Even though I do not practice, having a spouse who is an expert in family law makes me aware of the key issues.

In my experience, at this time of the year, the courts are full of requests for interim procedures and changes. People do not agree on who will have custody of the children at Christmas, on New Year's Day, and while travelling. In December, the courts are completely bombarded with such requests.

I would like to pick up on something you mentioned in your plan. It is the dispute resolution mechanism for spouses on matters of interpretation. It is a mechanism to revise or update the plan. What is your understanding of this dispute resolution mechanism? Does it mean that the Superior Court would no longer be responsible for settling such disputes?

[*English*]

Senator Cools: No. If you think that, I would like to ask you to consider rethinking that.

All I was trying to do was to fill a gap that I perceived with respect to the need for parents to be able to speak to judges clearly about their plans to parent the children.

La sénatrice Cools : La loi en soi montre qu'il y a un besoin. Cet aspect ne s'y trouve pas. Autrement dit, cet article a été ajouté à la loi lorsque les versements de pension alimentaire pour enfants ont été repensés. Cela témoignait d'un intérêt à ce chapitre, mais la société et la population ont maintenant adopté une approche plus équilibrée.

Il faut seulement l'inscrire dans la loi pour tout simplement adapter la situation. Cet ajout aurait dû être fait il y a deux ou trois ans. Je croyais au départ que cela prendrait quelques mois, mais c'est un projet de loi qui traîne depuis bon nombre d'années déjà, et nous sommes rendus à l'étape de l'étude en comité. Je l'aurais fait plus rapidement si je l'avais pu.

La sénatrice Pate : Je m'excuse si je n'ai pas été claire, mais je n'ai rien réussi à trouver me laissant croire qu'un tel changement est actuellement réclamé, compte tenu de l'évolution du droit de la famille dans les provinces et les territoires.

La sénatrice Cools : Je crois que les gens réclament toujours que les questions touchant la justice soient clairement énoncées.

[*Français*]

Le sénateur Carignan : Merci, sénatrice, pour votre projet de loi, qui tient compte de l'intérêt de l'enfant. Comme vous le savez, le droit de la famille fait partie de ma famille. Même si je ne pratique pas, le fait d'avoir une conjointe experte en droit familial me sensibilise aux enjeux qui sont au coeur de cette question.

D'après mon expérience, à cette période-ci de l'année, les cours sont bondées de demandes de procédures intérimaires et de changements. Les personnes ne s'entendent pas sur qui aura la garde des enfants à Noël, au jour de l'An et lors des déplacements. En décembre, les tribunaux sont complètement débordés par ce genre de demandes.

J'aimerais revenir sur un élément que vous avez mentionné dans votre plan. Il s'agit du mécanisme pour régler les différends entre les époux relativement à l'interprétation. C'est un mécanisme pour réviser ou mettre à jour le plan. Qu'entendez-vous par ce mécanisme de règlement des litiges? Est-ce que cela signifie qu'on enlèverait la compétence de la Cour supérieure pour régler ce genre de litiges?

[*Traduction*]

La sénatrice Cools : Non. Si c'est ce que vous pensez, je vous suggère d'y réfléchir de nouveau.

Tout ce que j'essayais de faire, c'était de combler une lacune, à mon avis, parce que les parents doivent être en mesure d'expliquer clairement aux juges leurs plans pour s'occuper de leurs enfants.

Certain judges and other people prevailed upon me to put in that long explanation because they were having difficulties in those areas. To the extent that the judge, on the pain of not granting the divorce has to show reasonable arrangements for child support, I thought gee, it would be wonderful if the same judge could ask for reasonable arrangements to parent the children. From then on it is with that judge.

They will be the persons who will sort out the substantial and substantive issues in the parenting plans, for example, if one parent wants to be away so many weeks a month or whatever. Those are the things that are left to the system and to your wife.

Senator Carignan: No, it is okay. Anyway, she's doing more mediation now.

Senator Cools: Oh, good.

Senator Carignan: That's part of my point. At (*e*), your bill talks about a process for revising or updating the plan and at (*d*) a process for resolving disputes between the spouses, the interpretation and implementation of the plan

Senator Cools: Yes.

Senator Carignan: What kind of process could we imagine would be in place in this type of situation? Is it to use a mediator?

Senator Cools: I think the parties should use whatever tool they can use. The interesting thing is to find a tool to get to a peace. The intention has to be there to get to a peace. If you try to resolve problems and even one of them isn't interested in getting to a peace, then you have a problem. My intention here in all of this is to leave the hand open to the judges.

The people I'm really supporting here are not the families out there. It's the system. It's the judges. I think we leave a lot to them. When they have a hard time, we don't know and they don't say. I think we should leave the field to them because many of them are extremely experienced in the field of managing disputes.

Senator Fraser: Welcome, Senator Cools. I have two questions, both undoubtedly betraying my status as a non-lawyer.

Senator Cools: Okay.

Certains juges et d'autres personnes m'ont convaincue d'inclure cette longue explication, parce qu'ils éprouvaient des difficultés dans ces domaines. Étant donné qu'un juge peut refuser de prononcer un divorce si les parents ne présentent pas d'arrangements raisonnables concernant la pension alimentaire pour enfants, je me dis que ce serait excellent si le même juge pouvait demander que les parents arrivent à conclure des arrangements sur les rôles parentaux. Dès lors, cela relève de ce juge.

Les juges seront chargés de démêler les éléments substantiels et importants dans les plans parentaux, comme lorsqu'un parent souhaite partir durant un certain nombre de semaines par mois. Ce sont les décisions que nous laissons au système et à votre femme le soin de prendre.

Le sénateur Carignan : Non. C'est correct. De toute manière, elle fait maintenant plus de médiation.

La sénatrice Cools : Oh, c'est bien.

Le sénateur Carignan : Cela vise une partie de mon point. Il est question à l'alinéa *e*) de votre projet de loi d'un mécanisme pour réviser ou mettre à jour le plan et à l'alinéa *d*) d'un mécanisme pour régler les différends entre les époux quant à l'interprétation ou à la mise en œuvre du plan.

La sénatrice Cools : Oui.

Le sénateur Carignan : Quel type de mécanisme pouvons-nous penser avoir en place dans une telle situation? Parlons-nous du recours à la médiation?

La sénatrice Cools : Je crois que les parties devraient avoir recours à tous les outils à leur disposition. Ce qui est important, c'est de trouver un outil qui permet d'arriver à régler le différend. L'objectif doit être de régler le différend. Si vous essayez de régler des différends et que l'une des deux parties ne souhaite pas en arriver à un règlement, vous avez un problème. Mon objectif dans tout cela, c'est de laisser le champ libre aux juges.

Les personnes que je vise vraiment à aider ici ne sont pas les familles. C'est le système, et ce sont les juges. Je crois que nous leur en mettons beaucoup sur les épaules. Lorsque les juges ont de la difficulté, nous ne le savons pas, et ils ne le disent pas. Je crois que nous devrions leur laisser le champ libre, parce que bon nombre d'entre eux ont énormément d'expérience dans le domaine de la résolution des différends.

La sénatrice Fraser : Bienvenue, sénatrice Cools. J'ai deux questions qui vous indiqueront sans aucun doute que je suis une profane dans le domaine.

La sénatrice Cools : D'accord.

Senator Fraser: As I read your bill, it says there may be a parenting plan and, if there is one, it should do X, Y and Z; but it doesn't say there shall be a parenting plan. To what extent would a judge have the ability to require a parenting plan that meets the objectives you set out here?

Senator Cools: If the judge has two people before him who have no interest in reaching a parenting plan, I think the judge has a problem. Again, he will have to find some resources to invite them to get to the peace.

I am not trying to bind judges' hands here at all. I am just trying to give a bit more scope to the range of skills they already have at their disposal and the range of possibilities. Very clearly, if a person is not interested in a parenting plan, they're not interested in a parenting plan. All that happens is that the judge doesn't grant the divorce, as is his choice to do.

Senator Fraser: My second question comes back to Senator Gold's point because you're expanding on the provisions in the existing Divorce Act. You're putting in new stuff.

Senator Cools: But this one is very limited.

Senator Fraser: I understand, but you are doing that.

Senator Cools: Yes.

Senator Fraser: Why would you not at the same time include a provision that the child, if the child is old enough, has the right to be heard by the judge?

Senator Cools: The judges already have that power.

Senator Fraser: I understand that, but to the extent we change the law that supersedes jurisprudence, I think. It seems to me that it might be appropriate for a bill of this nature to include a specific reference to the views of the child.

Senator Cools: I have no objection whatsoever to any senator making an amendment. I am open. All I was trying to do is to open the door in this direction and then leave it to the judges.

Judges are interesting people. I know of a case some time back where the lawyer was so committed to the case that he was bringing more and more evidence. The judge called him over and asked, "How many more witnesses do you have?" The lawyer said, "Five." The judge said, "Do you really think you need them?" The lawyer caught on,"Oh, I could reduce it to two." The judge said, "That would be merciful."

La sénatrice Fraser : Selon ce que je comprends de votre projet de loi, il peut y avoir un plan parental. Dans un tel cas, ce plan doit inclure X, Y et Z. Cependant, le projet de loi ne dit pas qu'il doit y en avoir un. Dans quelle mesure un juge peut-il exiger un plan parental qui respecte les objectifs que vous avez établis ici?

La sénatrice Cools : Si le juge a devant lui deux personnes qui ne cherchent pas à établir un plan parental, j'estime que le juge a un problème. Je le répète, il devra trouver quelques ressources pour les inciter à faire la paix.

Je ne tente pas du tout de lier les mains des juges en ce moment. Je m'efforce simplement d'élargir un peu plus l'éventail des compétences qu'ils ont déjà à leur disposition, ainsi que la fourchette de possibilités. Manifestement, si une personne ne souhaite pas établir un plan parental, elle ne souhaite pas établir un plan parental. Tout ce qui arrivera, c'est que le juge ne lui accordera pas le divorce, comme il aura le droit de le faire.

La sénatrice Fraser : Ma deuxième question reprend l'argument du sénateur Gold, parce que vous développez les dispositions de la version actuelle de la Loi sur le divorce. Vous ajoutez de nouvelles choses.

La sénatrice Cools : Oui, mais cet ajout est très limité.

La sénatrice Fraser : Je comprends, mais c'est ce que vous faites.

La sénatrice Cools : Oui.

La sénatrice Fraser : Pourquoi n'ajoutez-vous pas en même temps une disposition indiquant que l'enfant a le droit d'être entendu par le juge, s'il est suffisamment âgé?

La sénatrice Cools : Les juges jouissent déjà de ce pouvoir.

La sénatrice Fraser : Je comprends cela, mais, dans la mesure où nous modifions la loi, ces changements ont préséance sur la jurisprudence, je crois. Il me semble qu'il serait peut-être approprié qu'un projet de loi de cette nature mentionne précisément les vues de l'enfant.

La sénatrice Cools : Je ne vois aucune objection à ce que n'importe quel sénateur propose un amendement. Je suis réceptive à cette idée. Tout ce que je m'efforçais de faire, c'est d'ouvrir la porte dans cette direction, puis de laisser le reste à la discrétion des juges.

Les juges sont des gens intéressants. Je suis au courant d'une affaire remontant à un certain temps dans le cadre de laquelle l'avocat était tellement dévoué à la cause qu'il présentait un nombre de plus en plus grand d'éléments de preuves. Le juge l'a appelé et lui a demandé : « Combien de témoins de plus ferez-vous comparaître? » L'avocat a répondu : « Cinq .» Le juge a répliqué : « Pensez-vous vraiment que vous avez besoin de les

I say this to you to tell you that is one episode of many that I know of. The judge was saying, "I already know. I'm convinced. You don't have to continue anymore. I'm there with you. I see what you're seeing."

All I am trying to do is to create a framework or to add to a framework that allows people to get to peace, the peace. That is my expression because I did so much work in the field of arbitrating disputes between men and women that I used to feel a need not to leave the situation until we had got to a peace. You're looking at me with very sympathetic eyes.

[*Translation*]

Senator Boisvenu: I listened to all of my colleagues' questions and the following came to mind: how will this bill improve the decisions that judges make in divorce cases? What additional tool can we give judges through this bill to help them make better decisions?

[*English*]

Senator Cools: It would allow them to fully withhold the granting of the divorce until certain issues are looked at and until certain things are put before the court. That is a great increase in power.

[*Translation*]

Senator Boisvenu: Do you think that, in 2017, judges speak out when considerations as important as the child's interests are not decided in court? Do you think that judges make decisions today without regard for an agreement in the child's interests? Does that happen at our courthouses?

[*English*]

Senator Cools: I am saying to you that the law, the statute, does not clearly give the judge an authority to stay the grant of the divorce, unless —

[*Translation*]

Senator Boisvenu: That is not my question. My question is about something specific.

[*English*]

Senator Cools: What is your question?

faire témoigner? » Ayant compris, l'avocat a répondu :« Oh, je pourrais réduire leur nombre à deux .» Le juge a alors déclaré : « Ce serait une délivrance .»

Je vous raconte cette histoire pour vous dire qu'il s'agit là d'un épisode parmi tant d'autres que je connais. Le juge disait vraiment : « Je le sais déjà. Je suis convaincu. Vous n'avez pas besoin de poursuivre votre argumentation. Je suis d'accord avec vous. Je vois ce que vous voyez. »

Tout ce que je tente de faire, c'est créer ou ajouter un cadre qui permet aux gens de faire la paix. C'est l'expression que j'utilise, parce que j'ai passé tellement de temps sur le terrain à arbitrer des différends entre des hommes et des femmes que je ressentais le besoin de continuer à gérer la situation tant que nous n'étions pas parvenus à faire la paix. Vous me regardez avec des yeux très compatissants.

[*Français*]

Le sénateur Boisvenu : J'ai écouté l'ensemble des questions de mes collègues et ce qui me vient à l'esprit est ceci : en quoi ce projet de loi va-t-il améliorer les décisions des juges qui traiteront des questions de divorce? Quel outil supplémentaire peut-on fournir aux juges dans le cadre de ce projet de loi afin qu'ils rendent de meilleures décisions?

[*Traduction*]

La sénatrice Cools : Cela leur permettrait de refuser complètement d'accorder le divorce jusqu'à ce que certaines questions aient été examinées et certains faits, présentés au tribunal. Cela accroîtrait grandement leurs pouvoirs.

[*Français*]

Le sénateur Boisvenu : Croyez-vous que, en 2017, les juges se prononcent quand des éléments aussi importants que l'intérêt de l'enfant ne sont pas réglés en cour? Croyez-vous, aujourd'hui, que des juges rendent des décisions en faisant abstraction d'une entente dans l'intérêt de l'enfant? Est-ce une réalité dans nos palais de justice?

[*Traduction*]

La sénatrice Cools : Ce que je dis, c'est que la loi, le texte de loi, ne donne pas clairement au juge le pouvoir de surseoir la prononciation du divorce, à moins que…

[*Français*]

Le sénateur Boisvenu : Ce n'est pas là ma question. Ma question traite d'un élément concret.

[*Traduction*]

La sénatrice Cools : Quelle est votre question?

[*Translation*]

Senator Boisvenu: Are there currently judges who have made decisions in divorce cases without regard for the child's interests?

[*English*]

Senator Cools: I wouldn't say that I know of such cases. I wouldn't say that, but you are posing your question in a negative way. I am trying to put a question before you.

[*Translation*]

Senator Boisvenu: The question I was asking is the following: does this bill provide an additional tool to help judges make better decisions? If we pass a bill, it has to improve a judge's decision-making process. How will this bill give judges better tools to make decisions in the child's interests?

[*English*]

Senator Cools: As I said to you before, it gives judges an additional power that they didn't have before to stay the granting of the divorce if this thing is not done.

[*Translation*]

Senator Boisvenu: If we give judges a tool to stay a divorce, are there cases today in which judges have made decisions without regard for the child's interests? My question is very clear.

[*English*]

Senator Cools: No, I don't think so at all. I don't think we should be that carefree as to even suggest that judges are making flawed decisions or that they are not listening to all the facts of the case or that they are not paying attention to children. Most of the judges I know are pretty respectful and respecting individuals.

All I am saying to you is that no judge is perfect because no statute is perfect. I have been trying to identify an imperfect spot in the statute. I have offered us an opportunity to make a correction in that one spot, not in every other spot in the bill.

As I have said before, I feel industrious about the fact that when private members go to do bills they should stay on the ground they are on and not tread into the ministerial sphere. As far as I am concerned, the broader issues belong to the Minister of Justice who has all the apparatus to study every issue,

[*Français*]

Le sénateur Boisvenu : Y a-t-il actuellement des juges qui ont rendu des décisions dans des causes de divorce sans tenir compte de l'intérêt de l'enfant?

[*Traduction*]

La sénatrice Cools : Je ne dirais pas que je suis au courant de telles affaires. Je ne dirais pas cela, mais vous posez votre question d'une façon négative. Je tente de vous présenter un enjeu.

[*Français*]

Le sénateur Boisvenu : La question que je posais est la suivante : ce projet de loi prévoit-il fournir un outil supplémentaire aux juges pour rendre de meilleures décisions? Si l'on adopte une loi, il faut qu'elle améliore le processus décisionnel d'un juge. En quoi ce projet de loi fera-t-il en sorte que les juges disposeront de meilleurs outils pour rendre des décisions dans l'intérêt de l'enfant?

[*Traduction*]

La sénatrice Cools : Comme je vous l'ai dit précédemment, le projet de loi accorde aux juges un pouvoir supplémentaire qu'ils ne possédaient pas auparavant, c'est-à-dire celui de surseoir à la prononciation du divorce si cette question n'est pas réglée.

[*Français*]

Le sénateur Boisvenu : Si l'on offre aux juges un outil de sursis, y a-t-il des causes, aujourd'hui, où des juges ont rendu des décisions sans tenir compte de l'intérêt de l'enfant? Ma question est très claire.

[*Traduction*]

La sénatrice Cools : Non, je ne le crois pas du tout. Je ne pense pas que nous devrions être assez insouciants pour laisser même entendre que les juges rendent de mauvaises décisions, qu'ils n'écoutent pas tous les faits des affaires ou qu'ils ne prêtent pas attention aux enfants. La plupart des juges que je connais sont plutôt respectueux des gens.

Tout ce que je vous dis, c'est qu'aucun juge n'est parfait parce qu'aucune loi n'est parfaite. Je m'efforce de distinguer une imperfection dans la loi. Je nous donne l'occasion d'apporter une correction à ce seul endroit, et non pas partout dans le projet de loi.

Comme je l'ai indiqué auparavant, je me sens combative à propos du fait que, lorsque les parlementaires décident d'élaborer des projets de loi, ils devraient se limiter à leur champ de compétence et ne pas empiéter sur la compétence ministérielle. Personnellement, je pense que les enjeux plus

proposed idea, and so on. Mark MacGuigan's proposals began with this little red book. It is a gem, and I have held on to it for 30 years.

globaux relèvent du ministre de la Justice qui dispose de tout l'appareil nécessaire pour étudier chaque problème, proposer des idées, et cetera. Les propositions de Mark MacGuigan ont commencé par figurer dans ce petit livre rouge. Ce livre est une perle que je conserve depuis 30 ans.

I see this as a positive step forward. In matters where many hostilities may be entrenched between a couple for so long, I believe any time we can give a judge an opportunity to deal with it and to get at it in a legal way and judicial way we have done a good turn or we have performed a good parliamentary action.

Je vois cela comme un pas dans la bonne direction. Dans les affaires où bon nombre des hostilités qui existent entre les membres du couple se poursuivent depuis longtemps, je pense que, chaque fois que nous pouvons donner à un juge une occasion de les régler et de le faire d'une façon légale et judiciaire, nous faisons une bonne action parlementaire.

I cannot consider every single eventuality in the world but, I tell you, I went into this having talked with many, many judges in private conversations. All of them gave me a little encouragement. Judges are neglected. I have to tell you that is why every time a change comes through for their salary, I vote for it.

Je ne peux pas examiner chaque éventualité qui existe sur la planète, mais je peux vous dire que j'ai entrepris ce projet après avoir parlé à un très grand nombre de juges en privé. Tous m'ont légèrement encouragé. Les juges sont négligés. Je dois vous dire que c'est la raison pour laquelle, chaque fois que l'on propose de modifier leur salaire, je vote pour cette initiative.

The Chair: For the next budget there is a section in the budget implementation bill that we will receive later on in our work.

Le président : En ce qui concerne le prochain budget, un article figure dans le projet de loi d'exécution du budget que nous recevrons plus tard dans le cadre de nos travaux.

Senator Cools: I know and that is unusual.

La sénatrice Cools : Je sais, et c'est inhabituel.

The Chair: However, that is not the issue here this morning.

Le président : Toutefois, ce n'est pas la question qui nous occupe ce matin.

Senator Duffy: Senator Cools, I have followed your work on this for many, many, many years, as you know. It seems to me, on some of the questions about providing additional power to judges, wouldn't the actual effect of your amendment be that before a case gets before a judge, the lawyers for the parties involved would realize that this was another point on which they had to reach some kind of understanding before the matter went to court?

Le sénateur Duffy : Sénatrice Cools, comme vous le savez, je suis votre travail à cet égard depuis de très nombreuses années. En ce qui concerne certaines des questions relatives à l'attribution de pouvoirs supplémentaires aux juges, cette modification n'aura-t-elle pas, il me semble, pour effet de faire réaliser aux avocats des parties concernées que c'est là un autre enjeu au sujet duquel ils vont devoir parvenir à une certaine entente avant que l'affaire soit entendue par un juge?

Wouldn't it, in effect, put the work on the shoulders of the lawyers for the two disputing parties? Would it not, in effect, perhaps have the beneficial effect of speeding up the process before the courts? They would know, coming forward, that if they hadn't checked off this box, there is a parenting plan that has been agreed to and they're not going to get a divorce. Isn't what you are proposing a way to force lawyers to bring the parties to a decision or to reach a conclusion on an issue before it gets to the judge?

En fait, cela ne fera-t-il pas reposer le travail sur les épaules des avocats des deux parties en cause? Cela n'aurait-il pas l'effet peut-être bénéfique d'accélérer le processus devant les tribunaux? Les parties sauraient, avant de se présenter devant les tribunaux que, si elles n'ont pas coché la case indiquant qu'elles ont approuvé un plan parental, elles n'obtiendraient pas le divorce. Ce que vous proposez n'est-il pas un moyen d'obliger les avocats à inciter les parties à prendre une décision ou à parvenir à une conclusion par rapport à un enjeu avant qu'il soit présenté au juge?

Senator Cools: It could have that effect. I wilfully looked at the section on the duties of the court which speak directly to the powers of judges. This is what I chose to do. It is entirely possible if, in choosing this, I have overlooked other possibilities. As I said before, I am trying to narrow my role to what a backbencher's bill or private member's bill should be.

La sénatrice Cools : Ce pouvoir pourrait avoir cet effet. J'ai délibérément examiné l'article portant sur les attributions des fonctionnaires du tribunal qui décrit directement les pouvoirs des juges. Voilà ce que j'ai choisi de faire. Il est tout à fait possible qu'en choisissant cette voie, j'aie négligé d'autres possibilités. Comme je l'ai indiqué précédemment, je m'efforce de limiter mon rôle à celui que devrait avoir une députée d'arrière-ban ou une parlementaire qui présente un projet de loi.

I didn't go to other probably fantastic possibilities. I am retiring next August, so I don't have the opportunity to even have the time to do this sort of thing. This is what preoccupied my mind at the time because I heard so much talk with judges of their difficulty sometimes in getting certain things pinned down.

Je n'ai pas étudié d'autres possibilités probablement fantastiques. Je prends ma retraite en août prochain. Par conséquent, je n'ai ni l'occasion ni le temps de procéder à ce genre d'étude. C'est ce qui occupait mon esprit au moment où j'ai élaboré le projet de loi parce que j'avais entendu tellement de juges me parler de la difficulté qu'ils éprouvaient parfois à obtenir que les parties s'entendent sur certaines questions.

The Chair: That concludes our hearing with Senator Cools on the bill for this morning.

Le président : Cela conclut notre audience de ce matin avec la sénatrice Cools qui portait sur son projet de loi.

Of course, Senator Cools, I want to reassure you that the steering committee has been looking into preparing a list of witnesses. I know that they sought contribution from you also. We will continue our study of this bill in our further sessions.

Bien entendu, sénatrice Cools, je tiens à vous assurer que le comité de direction cherche à préparer une liste de témoins. Je sais que ses membres vous ont aussi demandé de contribuer à la liste. Nous poursuivrons notre étude du projet de loi au cours de nos autres séances.

Thank you for your contribution this morning. It is very much appreciated, Senator Cools.

Je vous remercie de votre contribution de ce matin, sénatrice Cools. Je vous en suis très reconnaissant.

Senator Cools: I thank you, Senator Joyal, for your contribution to the law of this country. You go after these issues with a very fervent nature, which I think is a most desirable thing, but you know what I think of you anyway.

La sénatrice Cools : Je vous remercie, sénateur Joyal, de votre contribution au droit du Canada. Vous vous attaquez à ces enjeux avec ferveur, ce qui, à mon avis, est très souhaitable, mais vous savez ce que je pense de vous de toute manière.

The Chair: Thank you, Senator Cools.

Le président : Merci, sénatrice Cools.

I would like to ask honourable senators to stay for a couple of minutes. We still have two administrative issues to deal with. The first is about a budget that we need to seek your approval for. As you know, this committee is very frugal. I would say it is one of the most frugal of all the sitting committees of the Senate.

J'aimerais demander aux honorables sénateurs de demeurer dans la salle pendant quelques minutes. Nous devons encore nous occuper de deux questions administratives. La première est liée au budget que nous devons faire approuver. Comme vous savez, notre comité est très économe. Je dirais que c'est le plus économe de tous les comités sénatoriaux.

I have a proposal to put to you that we request from the Internal Economy Committee the approval of an amount of $6,000 for the remainder of this year. I need an approval for that. It will be used to purchase the last edition of the Criminal Code, which is essential for new members around this table to have as a reference. It is not a Christmas gift at all; it is needed for work. I need a motion to that effect.

Je propose que nous demandions au Comité de la régie interne d'approuver une somme de 6 000 $ pour le reste de l'exercice. Je dois obtenir une approbation pour ce budget. Cet argent servira à acheter la dernière édition du Code criminel. Il est essentiel que les nouveaux membres assis à la table disposent de cet exemplaire comme ouvrage de référence. Il ne s'agit pas du tout d'un cadeau de Noël; c'est un outil de travail nécessaire. J'ai besoin que quelqu'un propose cette motion.

The Chair: Thank you, Senator Sinclair, seconded by Senator Boisvenu. It is agreed that a legislative budget application for the fiscal year ending March 31, 2018, in the amount of $6,000, be approved for submission to the same Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration.

Le président : Merci, sénateur Sinclair. La motion est appuyée par le sénateur Boisvenu. Il est convenu que le budget pour l'étude des mesures législatives, d'un montant de 6 000 $, pour l'exercice se terminant le 31 mars 2018, soit approuvé et soumis au Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration.

I see concurrence on that. Thank you, honourable senators.

Je constate que vous êtes d'accord à ce sujet. Merci, honorables sénateurs.

As you know, honourable senators, because we have circulated it, we have received a letter from Senior Associate Chief Justice Robert Pidgeon who wanted to make corrections to the report *Delaying Justice is Denying Justice*. I need a proposal to append

Comme vous le savez, honorables sénateurs, nous avons fait circuler le rapport Justice différée, justice refusée, et nous avons reçu une lettre du juge en chef associé Robert Pidgeon qui souhaite apporter des corrections au rapport. J'ai besoin que quelqu'un propose d'annexer la lettre du juge Pidgeon à nos

the letter of Justice Pidgeon to our proceedings this morning for everyone to see.

The Chair: Thank you, Senator White, seconded by Senator Gold. It is with the proviso that if in future we are requested to go for a second printing of our report, *Delaying Justice is Denying Justice*, we will ensure that the corrections will be included in the second edition.

Senator Fraser: Was this report adopted by the Senate?

Senator Batters: Yes.

Senator Fraser: In that case, would it be necessary to inform the Senate of this edition?

The Chair: I could report on that to the chamber.

Senator Fraser: Put it on the record.

The Chair: Yes, that it be put in the hansard of the Senate. Of course, it will be in our minutes from today, but I could report on that. I would need a motion to that effect.

Senator Fraser: I so move.

The Chair: Supported by Senator Sinclair.

[*Translation*]

Senator Carignan: I have a supplementary question. If the committee were to decide to incur additional expenses in considering a bill, would we have to request a new budget? Just because we are submitting this budget, that does not limit us in our future actions and decisions. Perhaps additional budgets will be needed for Bills C-45 and C-46.

[*English*]

The Chair: Not at all, senators. Essentially, this is a specific request until the end of this year. However, if there would be the exceptional circumstance you are describing, in that context I would need a motion from this committee to report to the chamber and request the amount of money from the Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration, as any committee.

As you will remember, on the Order Paper we read regularly that committees are requesting specific budgets for special studies or travelling. There is no doubt in that context we would need to request an approval. It doesn't limit us at all from that perspective. On the contrary, this is the proper procedure to be followed.

délibérations de ce matin afin que tous puissent en prendre connaissance.

Le président : Merci, sénateur White. La motion est appuyée par le sénateur Gold. Elle est sous réserve que, si l'on nous demande une deuxième impression de notre rapport *Justice différée, justice refusée* dans les années à venir, nous veillerons à ce que les corrections soient apportées à la deuxième édition.

La sénatrice Fraser : Le rapport a-t-il été adopté par le Sénat?

La sénatrice Batters : Oui.

La sénatrice Fraser : Dans ce cas, serait-il nécessaire d'informer le Sénat à propos de cette édition?

Le président : Je pourrais en faire rapport au Sénat.

La sénatrice Fraser : Pour que cela figure dans le compte rendu.

Le président : Oui, pour que cela figure dans le hansard du Sénat. Bien entendu, cela figurera dans notre procès-verbal d'aujourd'hui, mais je pourrais en faire rapport. J'aurais besoin que quelqu'un propose une motion en ce sens.

La sénatrice Fraser : Je la propose.

Le président : La motion est appuyée par le sénateur Sinclair.

[*Français*]

Le sénateur Carignan : J'ai une question complémentaire. Si le comité décidait dans le cadre de l'examen d'un projet de loi d'engager des dépenses supplémentaires, devra-t-on demander un nouveau budget? Ce n'est pas parce que nous faisons ce budget que nous sommes limités dans nos actions, dans nos décisions à venir. Les projets de loi C-45 et C-46 nécessiteront peut-être des budgets supplémentaires.

[*Traduction*]

Le président : Pas du tout, sénateurs. Il s'agit essentiellement d'une demande particulière pour l'exercice qui se termine. Toutefois, si la circonstance exceptionnelle que vous avez décrite survenait, j'aurais besoin que le comité propose une motion pour faire rapport au Sénat et demander la somme d'argent au Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration, comme n'importe quel comité.

Comme vous vous en souviendrez, nous lisons régulièrement dans le Feuilleton que des comités demandent des budgets pour des études spéciales ou des voyages. Il ne fait aucun doute que, dans ce contexte, il nous faudrait demander une approbation. De ce point de vue, notre demande d'aujourd'hui ne nous limite pas du tout. Au contraire, c'est là la marche à suivre appropriée.

Seeing no other issues, honourable senators, the meeting is adjourned.

(The committee adjourned.)

Puisqu'il n'y a pas d'autres questions, la séance est levée, honorables sénateurs.

(La séance est levée.)

EVIDENCE

OTTAWA, Wednesday, December 13, 2017

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill S-202, An Act to amend the Divorce Act (shared parenting plans), met this day at 4:22p.m. to give consideration to the bill.

Senator Serge Joyal (*Chair*) in the chair.

[*English*]

The Chair: Good afternoon. It's my pleasure to welcome our first panel to the hearing on Bill S-202, a bill introduced by our colleague Senator Cools. We had the opportunity of listening to her presentation last week, so we will resume on the same wavelength.

I am especially very honoured to welcome the Honourable Roger Gallaway, P.C., former Member of Parliament, and one of the key players in the committee that reviewed the issue we will be canvassing this afternoon.

We also have Carey Linde, Lawyer, Law Offices of Carey Linde in Vancouver, and Barclay Johnson, Lawyer, Barclay Johnson Law Office

I will succinctly explain the rules. Each of you will have an opportunity to make a five-minute presentation this afternoon. Following that, there will be an open session of questions and comments by honourable senators around the table.

The floor is yours, Mr. Linde.

Carey Linde, Lawyer, Law Offices of Carey Linde, as an individual: I want to honour Anne Cools, who has done more for children in Canada over the decades than any other politician in the history of Canada. On behalf of the children of Canada, thank you, senator.

Others will sing the praises of her proposed amendment as unarguably being in the best interest of children. I want to take this opportunity to recommend the adoption of the proposed amendments to the Divorce Act for purely financial reasons.

Family courts today are plugged solid with parents thinking they can deny their children access to the other parent. Lawyers take their money and plead their case, even if it is clearly not in the best interests of the children.

Court administrators, politicians and judges are in constant complaint at the overcrowding of courtrooms, the delays and high costs of trials, and the emotional costs to parents in fighting

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mercredi 13 décembre 2017

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi S-202, Loi modifiant la Loi sur le divorce (plans parentaux), se réunit aujourd'hui, à 16 h 22, pour examiner le projet de loi.

Le sénateur Serge Joyal (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le président : Bonjour. Je suis ravi de souhaiter la bienvenue au premier groupe de témoins que nous accueillons aujourd'hui dans le cadre de notre étude du projet de loi S-202, qui a été présenté par notre collègue, la sénatrice Cools. Nous avons reçu son témoignage la semaine dernière; nous sommes donc tous sur la même longueur d'onde.

C'est un très grand honneur pour moi de souhaiter la bienvenue à l'honorable Roger Gallaway, C.P., ancien député, et un des acteurs principaux du comité qui a examiné le dossier que nous allons sonder cet après-midi.

Nous accueillons également Carey Linde, avocat, cabinet d'avocats Carey Linde, à Vancouver, et Barclay Johnson, avocat, cabinet d'avocats Barclay Johnson.

Je vais expliquer brièvement les règles. Vous aurez tous la possibilité de faire une déclaration préliminaire de cinq minutes. Ensuite, les sénateurs auront l'occasion de vous poser des questions et de présenter des observations.

La parole est à vous, maître Linde.

Carey Linde, avocat, cabinet d'avocats Carey Linde, à titre personnel : Je tiens à rendre hommage à la sénatrice Anne Cools, qui en a fait plus pour les enfants canadiens au cours des dernières décennies que tout autre politicien dans l'histoire du Canada. Au nom des enfants canadiens, je vous remercie, madame la sénatrice.

D'autres vanteront les mérites des modifications qu'elle a proposées en montrant qu'elles sont incontestablement dans l'intérêt des enfants. Je veux profiter de l'occasion pour recommander l'adoption des modifications proposées à la Loi sur le divorce pour des raisons strictement financières.

De nos jours, les tribunaux de la famille débordent de parents qui pensent pouvoir empêcher l'autre parent de voir leurs enfants. Les avocats prennent leur argent et plaident leur cause, même si ce n'est manifestement pas dans l'intérêt des enfants.

Les administrateurs de tribunaux, les politiciens et les juges se plaignent constamment de la surcharge des tribunaux, des retards et des coûts élevés des procès, ainsi que des coûts émotifs payés

over children, to say nothing of the children caught in the middle.

The proposed amendment, if made law, would decrease the number of litigants, thus freeing court time and space for deserving cases. Parents resisting sharing their children post-separation with the other parent would be told by their lawyer what to expect from a judge.

With this amendment made law, the lawyers will have to advise that the courts will have a strong presumption supporting fair parenting. Many, but not all, will be persuaded by that fact to negotiate, mediate or otherwise avoid court.

Evidence of this phenomenon can be seen in how the enactment of the rebuttable presumption of an equal division of family property transformed the court process. It used to be that the wife of the rancher in whose name the ranch was held, after 20 years of marriage, would have to commence an elaborate legal action in trust law to get a share in the ranch upon divorce. The logjam in the courts lessened remarkably when all the provinces enacted legislation giving both spouses an equal entitlement to family property.

A spouse wanting to prevent the other spouse from getting half the family property is ready to pay a lawyer a lot of money to litigate. The lawyer responds by saying, "Forget it. You only get half. That's the law." The result is less overall litigation over family property.

With the enactment of this amendment, the parent who goes into the lawyer's office seeking to fight to keep the kids will be told to think twice, you have to share. The result will be less litigation of sharing children.

I am neither naive nor Pollyannaish. There will always be parents claiming more than they should and others ready to fight against it in court. However, word will get out into the public domain where these things get talked about. It will become known that sharing is primary principle that can no longer be ignored.

Every parent who avoids litigating custody as a result of this new direction to judges saves themselves and the justice system time and money, both of which are in short supply for Canadian families.

Thank you.

par les parents qui se battent pour prendre soin de leurs enfants, et c'est sans parler des enfants qui sont pris entre les deux.

S'il est adopté, le projet de loi diminuera le nombre de plaideurs, ce qui libérera les tribunaux et leur permettra de se concentrer sur les affaires qui méritent leur attention. Les avocats pourront dire aux parents qui refusent de partager les soins de leurs enfants avec l'autre parent à la suite de leur séparation à quoi s'attendre de la part du juge.

Si le projet de loi est adopté, les avocats devront leur dire que les tribunaux seront fortement portés à appuyer le partage équitable des responsabilités parentales, ce qui convaincra bon nombre de parents, mais pas tous, de négocier, d'avoir recours à la médiation ou d'éviter les tribunaux d'une manière ou d'une autre.

Ce phénomène a été observé à la suite de la promulgation de la présomption réfutable en faveur du partage égal des biens familiaux, qui a transformé le processus judiciaire. Avant, après 20 ans de mariage, l'épouse d'un grand éleveur devait intenter une action compliquée en droit des fiducies pour obtenir une part de l'exploitation à la suite du divorce lorsque le titre de propriété était au nom de l'éleveur. L'adoption de lois, par l'ensemble des provinces, accordant aux deux conjoints un droit égal aux biens familiaux a considérablement désengorgé les tribunaux.

Un conjoint qui souhaite empêcher l'autre d'obtenir la moitié des biens familiaux est prêt à payer cher pour qu'un avocat plaide sa cause. L'avocat répond en disant : « Oublie cela. Tu as droit seulement à la moitié. C'est la loi. » Le résultat, c'est que dans l'ensemble, le nombre de litiges liés aux biens familiaux a diminué.

Si le projet de loi est adopté, un parent qui souhaite se battre pour être le seul à s'occuper des enfants se fera dire par son avocat d'y penser à deux fois, qu'il faut partager. Le résultat sera une diminution des litiges concernant le partage des responsabilités parentales.

Je ne suis ni naïf ni aveuglément optimiste. Il y aura toujours des parents qui demanderont plus que leur part et d'autres qui seront prêts à contester devant les tribunaux. Toutefois, la population se passera le mot. Cela deviendra un fait connu que le partage est un principe fondamental qu'on ne peut plus ignorer.

Chaque parent qui évite que la garde fasse l'objet d'un litige grâce à cette nouvelle directive à l'intention des juges économisera du temps et de l'argent, pour lui-même et pour l'appareil judiciaire, et les familles canadiennes manquent toutes de temps et d'argent.

Merci.

The Chair: I will now recognize Mr. Barclay Johnson, a practising lawyer in Victoria, British Columbia. We definitely have the West Coast's point of view this afternoon.

The floor is yours, Mr. Johnson.

Barclay Johnson, Lawyer, Barclay Johnson Law Office, as an individual: I would submit it is the correct view. At any rate, I have been practising in this area for a while. I've been at the bar for 41 years. Most of my practice now is criminal law, but I still maintain a family law practice.

I've known Senator Cools for a number of years and have supported her in her efforts to try and draw attention to the need to preserve the most stable relationship that we know in Canada, the family relationship. At a time when we are looking at maybe 50 per cent of all marriages ending up on the rocks, something has to be done. I firmly believe that looking after children is key in that situation.

Unfortunately, under the Divorce Act, the Government of Canada and Parliament are way behind provincial legislatures in dealing with co-parenting concepts. We still have archaic principles in the Divorce Act like custody and access. Those are emotive terms that I don't think are tolerated any longer by most people today.

To carry on from Mr. Linde had to say, yes, there is a need to have this legislation changed. Are we duplicating something that already exists at the provincial level?

We've gone through a serious change of legislation in British Columbia in the last couple of years. The attention was focused on parenting, getting rid of the words "access" and "custody," and having both parties take more of a responsibility for raising children.

I find that the need right now, especially in the divorce area, is to give clarity to judges who don't presently have enough objective criteria for making decisions relating to co-parenting.

Putting on top of that the need to have a parenting plan which is put together by the parties, with the assistance of the court, I think is the way to go. A lot of divorce actions are started as soon as the parties separate. In this country, most of you know that you can't get a divorce uncontested, unless you meet certain criteria, unless you want to go through the matrimonial offences of adultery and mental cruelty. Nobody goes that way any longer.

You can start the action and, if you're separated after a year, you can get your divorce. That would give most parties ample time to get together, especially with judges, to have a parenting plan drawn up.

Le président : Je vais maintenant donner la parole à M. Barclay Johnson, un avocat qui pratique le droit à Victoria, en Colombie-Britannique. Nous avons certainement le point de vue de la côte Ouest aujourd'hui.

La parole est à vous, monsieur Johnson.

Barclay Johnson, avocat, cabinet d'avocats Barclay Johnson, à titre personnel : J'avancerais que c'est le point de vue exact. Dans tous les cas, je pratique dans la région depuis quelque temps. Je suis avocat depuis 41 ans. Aujourd'hui, j'exerce surtout le droit criminel, mais je pratique encore le droit de la famille.

Je connais la sénatrice Cools depuis de nombreuses années et je l'ai soutenue dans ses efforts d'attirer l'attention sur le besoin de préserver la relation la plus stable que nous connaissions au Canada : la relation familiale. À une époque où environ la moitié des mariages échouent, il faut faire quelque chose. Je suis convaincu que prendre soin des enfants est essentiel dans une situation pareille.

Malheureusement, avec la Loi sur le divorce, le gouvernement du Canada et le Parlement sont loin derrière les assemblées législatives provinciales sur le plan du partage du rôle parental. La Loi sur le divorce comprend toujours des principes archaïques comme la garde et l'accès, des termes émotifs qui ne sont plus tolérés, je crois, par la majorité des gens aujourd'hui.

Comme M. Linde l'a dit, oui, il faut modifier la loi. Or, reproduisons-nous quelque chose qui existe déjà à l'échelle provinciale?

La Colombie-Britannique a modifié considérablement la loi au cours des dernières années. Le but des modifications était de mettre l'accent sur le rôle parental, en éliminant les termes « accès » et « garde », et en faisant en sorte que les deux parties partagent davantage la responsabilité d'élever les enfants.

À mon sens, le besoin en ce moment, surtout dans le domaine du divorce, c'est de donner des précisions aux juges, qui, à l'heure actuelle, n'ont pas suffisamment de critères objectifs pour prendre des décisions à l'égard du partage du rôle parental.

À mon avis, ajouter à cela le besoin de mettre en place un plan parental élaboré par les parties, avec l'appui du tribunal, est la bonne solution. Nombre de demandes de divorce sont déposées dès que les parties se séparent. La plupart d'entre vous savent qu'au Canada, il est impossible d'obtenir un divorce non contesté, à moins de répondre à certains critères et d'invoquer les fautes matrimoniales d'adultère et de cruauté mentale. Plus personne ne procède de cette façon.

Vous pouvez déposer la demande et si vous êtes séparés depuis un an, vous pouvez obtenir le divorce, ce qui donne à la majorité des parties amplement de temps pour se réunir, surtout avec un juge, dans le but de dresser un plan parental.

The complaint I've heard was that this would impede people from getting divorces. It would be an unreasonable thing. Absolutely not. I don't think it would work that way in the least.

We have, in our province, judicial case management. These are the types of criteria set out in this legislation that would be foremost on a judge's mind at that hearing: introducing the parties to the need to have a co-parenting plan or a parenting plan, and reminding them that they could come back and the judge would be of assistance in helping that plan be formulated and made into law, ultimately by court order. I don't see a big complaint being raised about this being oppressive to people who simply want a divorce.

There are sections in the legislation that permit judges to dispense with the parenting plan. That could be done, I suppose, under certain circumstances if the kids were perhaps in university, almost no longer children of the marriage.

The rights that we're talking about today are children's rights, not parents' rights. I think that is the perspective from which Senator Anne Cools was approaching this legislation. In that respect, there's one thing that really sticks out to me. In my view subsection 16.1(4)(*d*) sets out the child's right to be cared for by each parent.

That could be extended, with a judge, to sitting down with the kids in an appropriate circumstance to find out what the children want or what their expectations are, not necessarily to have their wishes followed but to have them as participants in the process. It's really forward looking to do that.

I'm just about finished here. Does this legislation trump everything that currently exists in provincial law? It does.

Why are we concerned with a parenting plan? No legislature of which I'm aware has enacted a rule that there has to be a parenting plan in place. We have examples, in Alberta and I think now in British Columbia, where parenting after separation courses are mandatory before you can take any steps in court.

We see the movement toward mediation and conciliation. I believe that this legislation is really the ultimate when it comes to that process.

Thank you very much.

The Chair: I remind honourable colleagues, listeners and viewers that Mr. Gallaway was the co-chair with Senator Cools of the Special Joint Committee of the Senate and the House of Commons on Child Custody and Access after divorce. Its report, *For the Sake of the Children*,was well received and stimulated reflection and discussion throughout Canada at that time.

La plainte que j'ai entendue, c'est que cette obligation n'est pas raisonnable et qu'elle empêcherait les gens d'obtenir le divorce. C'est tout à fait faux. Je ne crois pas du tout que ce serait le cas.

La Colombie-Britannique a recours à la gestion judiciaire des instances. Au moment de l'audience, le juge aurait en tête les critères prévus par la loi; il présenterait aux parties le besoin d'élaborer un plan parental, et il leur rappellerait qu'elles peuvent revenir pour que le juge les aide à dresser le plan et à le faire adopter, par ordonnance du tribunal. Je ne crois pas que des plaintes seraient soulevées selon lesquelles la mesure serait oppressive pour les gens qui veulent simplement obtenir le divorce.

Le projet de loi contient des dispositions qui autorisent le juge à déclarer que le plan parental n'est pas nécessaire. Je présume que cela pourrait être fait dans certaines circonstances, par exemple si les enfants sont à l'université, s'ils ne sont pratiquement plus des enfants à charge.

Les droits dont il est question aujourd'hui sont les droits des enfants et non ceux des parents. Je pense que c'est l'angle sous lequel la sénatrice Anne Cools a abordé la mesure législative. À cet égard, je trouve qu'une disposition se détache nettement des autres. À mon sens, l'alinéa 16.1(4)*d*) reconnaît le droit de l'enfant de recevoir les soins de chacun de ses parents.

Cela pourrait aller jusqu'à consulter les enfants, en présence d'un juge et dans des circonstances appropriées, afin de savoir quels sont leurs désirs ou leurs attentes, pas nécessairement en vue de les combler, mais pour permettre aux enfants de participer au processus. Cela pourrait être la prochaine étape.

J'ai presque terminé. Est-ce que le projet de loi fait encore mieux que toutes les lois provinciales actuelles? Oui.

Pourquoi nous préoccupons-nous d'un plan parental? À ma connaissance, aucune assemblée législative n'a adopté de règle concernant la mise en place d'un plan parental. Il y a des exemples, en Alberta et maintenant aussi en Colombie-Britannique, je crois, où il est obligatoire de suivre un cours sur les responsabilités parentales après la séparation avant de pouvoir entreprendre des démarches judiciaires.

Nous nous tournons de plus en plus vers la médiation et la conciliation. Selon moi, le projet de loi atteint le sommet de ce processus.

Merci beaucoup.

Le président : Je rappelle à mes collègues, aux auditeurs et aux téléspectateurs que M. Gallaway était coprésident, avec la sénatrice Cools, du Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur la garde et le droit de visite des enfants à la suite du divorce. Son rapport, *Pour l'amour des*

The floor is yours, Mr. Gallaway.

Hon. Roger Gallaway, P.C., former Member of Parliament, as an individual: There is this idea that Senator Cools was the Senate chair. She was not the Senate chair. She was simply a member of the committee.

The Chair: An active member.

Mr. Gallaway: Yes, an active member of the committee. Senator Landon Pearson was the Senate chair.

I am reminded today that it was 20 years and two weeks ago that both chambers, the Senate and the House of Commons, passed motions that constituted this rather peculiar beast called a special joint committee.

I don't think I need to remind you that special joint committees are created to examine topics deemed to be very serious, and their reports are to be taken most seriously. We know that committees report on various topics, but the reports of special joint committees are to receive special attention because it's the agreement of both chambers of Parliament.

In 1996, as I am sure Senator Cools has reminded you, the then Divorce Act was amended. Up until that time it was set out in subsection 15(8) of the then Divorce Act that both parents had an obligation to contribute to the support of the child. Then Minister Rock introduced what was called Bill C-41 which did away with that.

In fact, it created a regime whereby there were tables of child support guidelines that still exist today. It fell upon the non-custodial parent to pay. The income of the custodial parent, whether higher or lower than that of the non-custodial parent, wasn't relevant. It was just the way it was.

It was Senator Cools and the late Senator Duncan Jessiman who went to the minister and blocked the bill in the Senate, and from that came the committee. He agreed that you couldn't just play with one aspect of it, that that being payment, and not look at the other aspect. Out of that came this committee.

I must say this committee's hearings had the largest attendance of any committee of Parliament, it is said. For example, in Toronto, we had to have a ballroom at the Royal York. It was filled to overflowing with 500 or 600 people. We had to call in the RCMP to keep order in the hallways. Everywhere we went as we travelled across the country, there would behuge crowds representing both sides of the equation.

enfants, a été bien reçu et, à l'époque, il a stimulé la réflexion et la discussion à l'échelle du Canada.

La parole est à vous, monsieur Gallaway.

L'honorable Roger Gallaway, C.P., ancien député, à titre personnel : Les gens pensent à tort que la sénatrice Cools était la Présidente du Sénat. Elle était simplement membre du comité.

Le président : Un membre actif.

M. Gallaway : Oui, un membre actif du comité. La sénatrice Landon Pearson était Présidente du Sénat.

Je me rappelle aujourd'hui qu'il y a 20 ans et 2 semaines que les deux Chambres, le Sénat et la Chambre des communes, ont adopté des motions visant la création de cette entité plutôt étrange qu'on appelle un comité mixte spécial.

Je ne crois pas avoir à vous rappeler que les comités mixtes spéciaux sont créés pour étudier des dossiers considérés comme très importants et que leurs rapports doivent être pris très au sérieux. Nous savons que les comités préparent des rapports sur des sujets divers, mais les rapports des comités mixtes spéciaux méritent une attention particulière parce qu'ils présentent le consensus des deux chambres du Parlement.

En 1996, comme la sénatrice Cools vous l'a sûrement rappelé, la Loi sur le divorce a été modifiée. Jusqu'alors, selon le paragraphe 15(8) de la Loi sur le divorce, les deux parents avaient l'obligation de contribuer à la pension alimentaire de l'enfant. M. Rock, qui était ministre à l'époque, a déposé le projet de loi C-41, qui abrogeait cette obligation.

De fait, le projet de loi a institué un régime comprenant des tables et des lignes directrices sur les pensions alimentaires pour enfants qui existent encore aujourd'hui. C'est le parent n'ayant pas la garde qui devait payer. Le revenu du parent gardien n'avait pas d'importance, qu'il soit plus élevé ou moins élevé que celui de l'autre parent. C'était simplement ainsi.

Ce sont la sénatrice Cools et le regretté sénateur Duncan Jessiman qui se sont adressés au ministre et qui ont bloqué le projet de loi au Sénat, et de là est né le comité. Le ministre a convenu qu'on ne pouvait pas modifier un seul aspect, le paiement, sans examiner les autres côtés de la question. C'est pour cette raison que le comité a été formé.

Je dois souligner qu'on dit que ce comité a compté le plus grand nombre de participants de tous les comités parlementaires. À titre d'exemple, à Toronto, nous avons dû tenir la séance dans une salle de bal. La salle était bondée; il y avait 500 ou 600 personnes. Nous avons dû appeler la GRC pour maintenir l'ordre dans les couloirs. Dans toutes les régions du Canada où nous nous sommes rendus, des foules énormes représentaient les deux côtés de l'équation.

Out of this came a report, *For the Sake of the Children*. I will refer to a couple of its recommendations. Recommendation 5 said that it was time to change the vocabulary of custody versus access. Then came the term "shared parenting."

I can tell you where that term came from. It was made up one evening when the committee was meeting and discussing. When I say "made up," it was what we agreed upon, that we would do away with the terms "custody" and "access" and merge the relative aspects of custody and access into the term "shared parenting."

The other recommendation I would refer to is recommendation 11. That is about parenting plans. The committee recommended shared parenting in recommendation 5, and recommendation 11 said, "Let's have parenting plans."

Parenting plans are not about joint custody or fifty-fifty. It's to recognize that parents have respective roles and they must be allowed to play them and that at times one parent may have dealings with children 20 per cent of the time and the other parent has the children 80 per cent of the time. It was the way their lives were at that time when they weren't divorced, but those can change. It's the evolution of a family.

It was to recognize that both parents would have involvement in the life of children. It would be a defined plan. It would be written out. They would agree on how they were going to do it? They were splitting but they needed a way of dealing with their children, not your children or mine but their children.

It was out of this concept that Senator Cools was saying that if you look at the history of divorce, if you go back far enough in time, it was always the support of the children, the financial support and the affection of the parents toward those children.

Bill C-41 was all about support. That's all that mattered in the life of this place and the life of the then Department of Justice. The business of affection to the children, that is the parental contact, was neither here nor there. Out of this, we have seen this business of serious warfare grow.

You can say that this is in the past and times are evolving, but I will end by saying that the bill before us is a reflection of what people want. People want a reasonable way to resolve their differences, and this is it. This is a very simplistic, in some ways, bill that will cut the warfare.

I tell people I am haunted by this report. Here I am 20 years later and I am here today. I live in Sarnia, way down south in Canada. I still hear from people. Last week, I had a call from a

À partir de ces séances, le comité a préparé un rapport intitulé *Pour l'amour des enfants*. Je vais parler de deux des recommandations contenues dans le rapport. La recommandation n^{o} 5 stipulait qu'il était temps de remplacer les termes « garde » et « accès » par « partage des responsabilités parentales ».

Je peux vous dire d'où est venu ce terme. Le comité l'a inventé un soir où il était réuni pour discuter. Par « inventer », je veux dire que nous avons convenu d'éliminer les mots « garde » et « accès » et de fusionner les sens relatifs de ces deux termes pour en former un seul, celui de « partage des responsabilités parentales ».

L'autre recommandation que je veux mentionner est la recommandation n^{o} 11. Elle concerne les ententes parentales. Le comité a recommandé le partage des responsabilités parentales dans la recommandation n^{o} 5, et la recommandation n^{o} 11 concernait l'élaboration d'ententes parentales.

Les ententes parentales ne sont pas synonymes de garde conjointe ou de partage égal des responsabilités. Le but est de reconnaître que les parents ont des rôles respectifs à jouer et qu'ils doivent pouvoir les jouer. Parfois, un parent peut s'occuper des enfants 20 p. 100 du temps, et l'autre parent s'en occupe 80 p. 100 du temps. C'est la situation dans laquelle ils vivaient avant le divorce, mais les situations changent. Les familles évoluent.

Le but était de reconnaître que les deux parents participeraient à la vie des enfants. Il s'agirait d'un plan défini et écrit. Les parents s'entendraient sur la manière dont ils fonctionneraient. Ils se séparaient, mais ils devaient trouver une façon de s'occuper de leurs enfants, pas de « tes enfants » ou de « mes enfants », mais bien de leurs enfants.

C'est par rapport à ce concept que la sénatrice Cools a dit que si vous examinez l'histoire du divorce, si vous remontez suffisamment loin en arrière, vous constaterez qu'il a toujours été question du soutien des enfants, des pensions alimentaires et de l'affection des parents envers leurs enfants.

Le projet de loi C-41 portait strictement sur les pensions alimentaires. À l'époque, c'est tout ce qui comptait ici et pour le ministère de la Justice. L'affection envers les enfants, c'est-à-dire les relations parentales, n'avait aucune importance. Depuis, nous avons vu les querelles s'aggraver.

On pourrait déclarer que c'est dans le passé et que la situation a évolué, mais je vais conclure en disant que le projet de loi que nous avons devant nous reflète ce que les gens veulent. Les gens veulent une façon raisonnable de régler leurs différends, et c'est ce que nous avons ici. Ce projet de loi très simple, à certains égards, mettra fin aux querelles.

Je dis aux gens que ce rapport me hante. Nous voici 20 ans plus tard, et je suis ici aujourd'hui. J'habite à Sarnia, à la frontière méridionale du Canada. Des gens communiquent

lady in Winnipeg. How did she find me? I don't even have a listed phone number anymore, and she found me. There is still a huge problem.

I go back to what I said at the beginning. These were the largest hearings of any committee of this place. The issues have not gone away. They're still out there. This is a wonderful way, as Carey Linde has said, to solve the problem without being Pollyannaish about it.

The Chair: To open the exchange with our witnesses this afternoon, Senator Dupuis.

[*Translation*]

Senator Dupuis: Thank you for your presentations. Mr. Johnson, you directed our attention to paragraph 16.1(1)(*d*) of the Divorce Act, which concerns the dispute settlement mechanism for spouses in the context of the interpretation or implementation of the plan. You related that clause of the bill to the fact that the judge may hear the children to ask them about their ideas, perceptions or reactions. The connection isn't clear to me. I'm trying to see the link between this clause and the notion of interviewing the children. This bill is focused on the interests of the children and not the rights of the parents. It's important to make it clear that the emphasis at the provincial level is on mediation and conciliation. In that way I don't see how Bill S-202 includes the mediation aspect.

Clause 2 of the bill discusses concluding reasonable arrangements in a conflictual context. I can see that mediation and conciliation may help. And in fact, that is the reason why mediation is obligatory in Quebec. Can you explain the relationship you see between the two?

[*English*]

Mr. Johnson: When I referred to that section of the proposed bill it was interesting that the words "child's right to know" are the only words that start off with anything to do with children. The rest of it starts off with parents. For the first time in legislative form we have an acknowledgement that the children are important in the process of resolving issues between mom and dad.

Judges would probably give effect to that. I can't speak for the judiciary, but I have certainly argued enough cases in front of them to suggest that they would run with that idea. Not every judge would feel comfortable interviewing a child, depending on the age, the circumstances and what have youl but I think it's becoming a little more accepted. In provincial court hearings that I've been involved in, the circumstances are such that the judge can request an in camera one on one, without the parents around, with the child or children. This is an important logical step which

encore avec moi. La semaine dernière, j'ai reçu un appel d'une femme de Winnipeg. Comment m'a-t-elle trouvé? Mon numéro de téléphone n'est plus répertorié nulle part, et elle m'a trouvé. Il y a encore un énorme problème.

Je veux répéter ce que j'ai dit au début. Le comité a attiré le plus grand nombre de participants de tous les comités parlementaires. Les problèmes n'ont pas disparu; ils sont toujours là. Il s'agit d'une excellente façon, comme M. Carey Linde l'a dit, de régler le problème sans être aveuglément optimiste.

Le président : La sénatrice Dupuis ouvrira la discussion avec les témoins.

[*Français*]

La sénatrice Dupuis : Merci de vos présentations. Monsieur Johnson, vous avez attiré notre attention à l'alinéa 16.1(1)*d*) de la Loi sur le divorce, qui traite du mécanisme permettant de régler les différends entre les époux quant à l'interprétation ou à la mise en œuvre du plan. Vous avez fait un lien entre cet article du projet de loi et le fait que le juge puisse entendre les enfants pour obtenir leurs idées, leurs perceptions ou leurs réactions. Cela ne me semble pas évident. J'essaie de voir le lien entre cette disposition et la notion d'entendre les enfants. Ce projet de loi est axé sur l'intérêt des enfants et non sur les droits des parents. Il est important de faire ressortir que l'on met l'accent, à l'échelon provincial, sur la médiation et la conciliation. Dans ce sens-là, je ne vois pas très bien comment le projet de loi S-202 intègre l'aspect de la médiation.

Dans l'article 2 du projet de loi, il est question de conclure des arrangements raisonnables dans un contexte de conflit. Je vois bien que la médiation et la conciliation peuvent aider. D'ailleurs, c'est la raison pour laquelle la médiation est obligatoire au Québec. Pouvez-vous expliquer le lien que vous faites?

[*Traduction*]

M. Johnson : Quand j'ai fait allusion à cet alinéa du projet de loi, j'ai voulu signaler que, par l'expression « l'enfant a le droit de connaître », il présente l'intérêt, dès le départ, de concerner les enfants, quand les autres visent tout de suite les parents. Pour la première fois, une loi reconnaît aux enfants de l'importance dans la résolution des différends entre les deux parents.

Les juges y donneront peut-être effet. Je ne peux pas parler à leur place, mais j'ai certainement assez plaidé pour leur suggérer de s'inspirer de cette idée comme ils l'entendent. Ce n'est pas tous les juges qui se sentiraient à l'aise d'interroger un enfant, parce qu'il y a l'âge, les circonstances et ainsi de suite, mais je pense que c'est de plus en plus accepté. Dans les tribunaux provinciaux où j'ai plaidé, les circonstances peuvent amener le juge à demander de questionner l'enfant ou les enfants, à huis clos, sans les parents à proximité. C'est une étape logique qui

gives the judge, as I was saying, some objective reasons for taking that step.

Also you mentioned that the movement, certainly at the provincial level, was toward mediation. Maybe Mr. Linde has a better grasp of the statistics, but I believe the number of marriage-like relationships outweighs marriage by 1 to 3, at least in British Columbia. When all of those end, they come before provincial court judges for the most part. It's not surprising that they're jamming the courts with the numbers.

As Mr. Linde mentioned, we hope to save some time. Obviously, that doesn't help with parents who are not married. This legislation does not deal with that, but I think it serves as a beacon. It serves as a way in which judges can approach things.

This is a conciliatory piece of legislation, in my view, even though you're saying there's a carrot and a stick here: If you deal with the parenting issues, I'm going to give you a divorce. It has never been done before. We leave it up to the parties to take these parenting courses. It's not voluntary. Some people sleepwalk through these processes, and they're not going to change their minds.

This addresses the issues. It's the first time I've seen any legislation at the federal level give objective criteria to help people in a definite way, with going through the things that should be covered and coming up with a plan that should work.

There is one process in B.C., at least. A judicial case conference can be started right away. I don't think there are any interlocutory motions that can take place until that the JCM, judicial case management, takes place. It's a perfect opportunity for a judge to jump in.

If these judges are also dealing with non-divorce situations, you're going to set a trend here. I really believe that provincial legislatures would likely try to emulate this at least at the divorce level.

I don't know if everyone has a copy of my paper that I handed out. I tried to deal with the issue of paramountcy. What happens if the federal legislation requires a parenting plan and the provincial legislation doesn't?

Right now, at least in B.C., we have a real muddling going on about which legislation applies. How do we apply it? Is it federal or provincial? The provincial legislation is far down the line. I don't know whether that's something that needs to be redressed at the federal level, but as long as there's a Divorce Act I believe there has to responsibility centred around, in my view, exactly what you raised, Senator Dupuis. We have to make sure that mediation is the first step, with objective criteria, so that judges are not prejudging but helping people through a process.

donne au juge, comme je le disais, des motifs objectifs pour s'en prévaloir.

Vous avez aussi parlé que l'accent était mis, sûrement dans les provinces, sur la médiation. Peut-être que M. Linde connaît mieux les statistiques, mais je crois que les unions assimilables au mariage sont trois fois plus nombreuses que le mariage, du moins en Colombie-Britannique. Quand elles prennent fin, la plupart des cas se retrouvent devant des juges de la cour provinciale. Par leur nombre, je ne m'étonne pas qu'elles engorgent les tribunaux.

Comme M. Linde l'a dit, nous espérons économiser du temps. Manifestement, ça n'aide pas les parents non mariés. Le projet de loi ne s'en occupe pas, mais je pense qu'il sert de balise, pour informer les juges de la façon d'aborder les questions.

D'après moi, cette loi est axée sur la conciliation, même si vous y découvrez à la fois le bâton et la carotte : divorce accordé si les parents règlent les problèmes de responsabilité parentale. Du jamais vu. Nous laissons aux parties le soin de prendre des cours de responsabilité parentale. Ce n'est pas facultatif. Certains ne s'impliquent pas et ils ne changeront pas d'idée.

Le projet de loi s'attaque aux problèmes. C'est la première fois que je vois une loi fédérale fournir des critères objectifs pour aider quelqu'un d'une manière précise, en abordant les points à régler et en aboutissant à un plan qui devrait donner des résultats.

Il existe un mécanisme en Colombie-Britannique, au moins. On peut convoquer dès maintenant une conférence de cause. Je ne crois pas que des requêtes interlocutoires puissent intervenir tant que la gestion judiciaire des instances n'a pas eu lieu. C'est l'occasion parfaite pour l'intervention du juge.

Si ces juges sont aussi saisis de situations ne concernant pas le divorce, ce sera l'amorce d'une tendance. Je crois vraiment que les assemblées législatives des provinces essaieront peut-être de faire de même, du moins en ce qui concerne le divorce.

J'ignore si vous avez tous sous les yeux une copie du mémoire que j'ai fait distribuer. J'ai essayé de circonscrire la question de préséance. Qu'arrive-t-il si la loi fédérale exige un plan parental, mais pas la loi en vigueur dans la province?

Actuellement, en Colombie-Britannique du moins, c'est véritablement la pagaille en ce qui concerne la préséance des lois. Comment les appliquer? Est-ce d'abord la loi fédérale ou la provinciale? La loi de la province est très loin derrière. J'ignore si, à l'échelon fédéral, il y a quelque chose à redresser, mais tant que la Loi sur le divorce sera en vigueur, je crois qu'il faut centrer la responsabilité exactement sur la question que vous avez soulevée. Nous devons nous assurer de commencer par la médiation, de l'assortir de critères objectifs, pour que les juges ne jugent pas d'avance les personnes, mais les aident à franchir un processus.

Senator McIntyre: My question has to do with the rights of grandparents under the proposed legislation.

As I recall, the B.C. branch of the Canadian Grandparents Rights Association expressed its concerns in a document dated 2012, *The Child's Right to Love*. Bearing that in mind, the bill proposes to add a section to the Divorce Act. I draw your attention to proposed subsection 16.1(4)(*e*), which specifies:

> (*e*) the child has the right to spend time with, and communicate with, other persons with whom the child has a significant relationship, such as grandparents and other relatives;

In your view is this proposed section an important addition to the Divorce Act? Even more important, should this be framed as a right that the children have to spend time with their grandparents?

Mr. Johnson: Mr. Linde, did you want to answer that or direct it toward me? I feel I am monopolizing things here.

Senator McIntyre: Anyone can answer my question.

Mr. Linde: Let me say that in my experience judges out here are not as cognizant or able to understand the pleas of grandparents in this regard. If the parents of one of the parents says, "We would like to have time," typically it's shuffled off by saying that the former husband and wife have time and the grandparents can share in their time. That's an irritant, I would suspect.

It may sound a bit radical, but I would make it so that anybody could have time. For instance, I have come across some cases where the nanny is what the children really need and want, and the nanny, in some cases, is the better parent.

I don't mean to demean grandparents in that comment, but anything which assists the child in having the broadest possible love afforded to him or her is good.

[*Translation*]

Senator Carignan: My question is addressed to all of the members, and it is about the amendment to subsection 11(1) of the Divorce Act. I will read it:

> (*a.1*) to satisfy itself that reasonable arrangements have been made for the parenting of any children of the marriage, having regard to their best interests, and, if such arrangements have not been made, to stay the granting of the divorce until such arrangements are made;

Le sénateur McIntyre : Ma question porte sur les droits des grands-parents sous le régime du projet de loi.

Si je me souviens bien, la section britanno-colombienne de l'association canadienne des droits des grands-parents a exprimé ses craintes dans un document de 2012, *The Child's Right to Love* (le droit d'aimer chez l'enfant). De son côté, le projet de loi propose l'ajout d'un article à la Loi sur le divorce. J'attire votre attention sur le projet d'alinéa 16.1(4)*e*) :

> *e*) l'enfant a le droit de passer du temps et de communiquer avec d'autres personnes avec qui il entretient une relation importante, comme ses grands-parents et d'autres membres de sa famille;

D'après vous, est-ce un ajout important à la Loi sur le divorce? Encore plus important, est-ce qu'il faudrait le considérer comme un droit, que possèdent les enfants, de passer du temps avec leurs grands-parents?

M. Johnson : Monsieur Linde, vouliez-vous répondre ou me renvoyer la question? J'ai l'impression de monopoliser les réponses.

Le sénateur McIntyre : N'importe qui peut répondre.

M. Linde : D'après mon expérience, les juges ne sont pas si informés ou si capables de comprendre les plaidoyers des grands-parents en la matière. Si les grands-parents réclament du temps, ils se déchargent ordinairement du problème en leur disant de partager avec leur fils ou leur fille devenus des ex une partie du temps qui leur est revenu. Je soupçonne que c'est une cause de friction.

Au risque de passer pour un peu radical, je m'organiserais pour que chacun ait sa part de temps. J'ai vu des cas où la gardienne était ce dont les enfants avaient vraiment besoin, la personne qu'ils voulaient et, dans certains cas, elle est le meilleur parent.

Je n'ai pas l'intention de rabaisser les grands-parents, mais tout ce qui aide l'enfant à recevoir le plus d'amour possible lui est bon.

[*Français*]

Le sénateur Carignan : Ma question s'adresse à tous les membres et elle porte sur la modification du paragraphe 11(1) de la Loi sur le divorce. Je vais la lire en français :

> *a.1*) de s'assurer de la conclusion d'arrangements raisonnables pour la responsabilité parentale des enfants à charge eu égard à leur intérêt et, en l'absence de tels arrangements, de surseoir au prononcé du divorce jusqu'à leur conclusion;

"To stay the granting of the divorce" — isn't that a bit intense, as my children would say? — when custody arrangements have not yet been made? If the whole custody plan is suspended although the couple is ready to divorce… The one-year delay before the divorce procedure is already an issue for couples. According to certain family law lawyers, that waiting period should be six months. Do you not think that this will throw oil on the fire, or force parents to make compromises that will not necessarily be in the interest of the child, in order to obtain the official divorce papers as rapidly as possible so as to be able to marry their new flame?

[*English*]

Mr. Linde: I think the honourable senator should get a reflection of what actually happens in the administration of all of this.

It is almost always the case that the actual divorce is the least important aspect of family law litigation. There are property issues and children issues. There is a provision now to shorten the actual divorce in cases where there's a pregnant partner and they want to get married.

The point I'm making is that I don't foresee the delay of a divorce. For instance, right now I have a situation where we submitted the divorce papers to the courts. They are coming back saying that the divorce is not going to be granted because they can't understand how it is the client claims an income of so much, yet is paying for private school. The divorce is being delayed there because the judge is not satisfied that the financial requirements of the children are being adequately met, or there's a question mark. In that case it's a hindrance; it's not a problem. These people have gone on and re-established their lives.

With all respect, I don't see any actual denial of divorce. Besides, you have leave it to the judges. If they see that divorce is important, they'll do something about it.

Mr. Johnson: There's always room for an exception. If someone who is pregnant wants to get married, I think that could be handled.

The point I made earlier was that a year is a long time in which to get your affairs in order. That time starts running from the date of separation. Some people, who have been separated in their homes, will come in and say that they have been living in the basement or sleeping on the couch.

Isn't that separation? Yes, it can be, but sometimes it's an issue. Generally people are good about waiting the time, waiting that year. Their focus is not on the divorce. It's more on the financial aspect. It should be more on working out the parental issues together.

La mention « de surseoir au prononcé du divorce », n'est-ce pas un peu intense — comme diraient mes enfants —, lorsque certaines mesures accessoires de garde ne sont pas encore réglées? Si tout le système de garde est suspendu même si le couple est prêt à divorcer... Déjà, le délai d'un an avant la procédure de divorce représente un enjeu pour les couples. Selon certains juristes en droit de la famille, le délai devrait être de six mois. Ne croyez-vous pas que cela mettra de l'huile sur le feu ou forcera les parents à faire des compromis qui ne sont pas nécessairement dans l'intérêt de l'enfant, afin d'obtenir les documents officiels du divorce le plus rapidement possible pour se remarier avec leur nouvelle flamme?

[*Traduction*]

M. Linde : Je pense que l'honorable sénateur a besoin d'être informé de la réalité des faits dans l'administration de tout cela.

Presque toujours, le divorce est en soi l'aspect le moins important des litiges en droit de la famille. Les principaux enjeux sont les biens et les enfants. Une disposition permet désormais d'abréger la procédure de divorce pour permettre à une femme enceinte de se marier.

Je ne prévois donc pas qu'on retardera un divorce. Par exemple, actuellement, je m'occupe d'un dossier dans lequel nous avons présenté les documents de divorce aux tribunaux. Ils refusent de l'accorder parce qu'ils ne peuvent pas comprendre qu'avec un revenu déclaré de tant le client paie l'école privée. Le divorce est retardé parce que le juge n'est pas convaincu qu'on répond adéquatement aux besoins financiers des enfants ou parce qu'il y a un point d'interrogation. Dans ce cas, ce n'est pas un problème, mais une entrave. Les personnes en question ont refait leur vie.

Sans vouloir vous contredire, je ne constate en fait aucun refus de divorce. En plus, il faut laisser les juges faire leur métier. Dans une cause importante de divorce, ils agiront en conséquence.

M. Johnson : On peut toujours admettre une exception. Si une femme enceinte veut se marier, je pense qu'on peut l'accommoder.

Je voulais dire tout à l'heure qu'un an c'est beaucoup pour mettre de l'ordre dans ses affaires. Le délai court à partir de la date de la séparation. Des couples qui vivent séparés dans leur maison viendront dire que l'un d'entre eux vivait dans le sous-sol ou qu'il dormait sur le divan.

N'est-ce pas un état de séparation? Peut-être, mais parfois, c'est un enjeu. En général, les gens attendent patiemment pendant cette année. Leur priorité n'est pas le divorce, mais, plutôt, l'aspect financier. Ce devrait être la résolution commune des enjeux parentaux.

It's a good way, in my opinion, to heal some wounds. From my experience, getting the parties together to recognize they have an obligation that continues after divorce is something that needs to be addressed. No parenting plan being a document will be perfect. It will be changing. It has a life and there needs to be room for revisions as circumstances change. At least it gets the parents thinking along those terms.

As a practitioner, I could never understand the difference between status rights and contract rights. I prefer for my clients to say, "I have a right to this because we have an agreement in place."

Everybody is promising one another, and the expectations will be fulfilled if they perform the obligations under that arrangement. If they sit back and say that they are married and have status rights, they're unclear. This is where it gets people in trouble. They have misconceptions about what their spouse's responsibilities or duties are.

In a situation where you have two parties, it's much better to bring them together and make a deal. I'm not Donald Trump here, but the art of the deal is the parenting plan.

[*Translation*]

Senator Carignan: In the case of a dispute, what type of mechanism do you think should be included in paragraph 16.1(1)(*d*)?

[*English*]

(*d*) a process for resolving disputes between the spouses as to the interpretation or implementation of the plan;

[*Translation*]

What kind of mechanism? Should we withdraw the jurisdiction of the court to settle disagreements on the interpretation of the arrangements? Should there be a mediator, an arbitrator, to handle changes? How do you see that?

[*English*]

Mr. Johnson: I referred earlier, senator, to a process in British Columbia that you will see across the country where there is judicial case management and judges become involved in a process. It happens in civil litigation where they want an end point. They want to know if the parties can settle something. There's an immediate concern over getting the parties together.

Under our rules of court is really where you find this. The rules relating to that process would be found in provincial civil rules.

C'est une bonne façon, d'après moi, de panser certaines blessures. D'après mon expérience, il est nécessaire de réunir les parties pour leur faire reconnaître une obligation qui survit au divorce. Aucun plan parental ne sera parfait. Il faudra l'adapter. C'est un chantier permanent, à réviser en fonction des circonstances. Au moins, cela propose ces sujets de réflexion aux parents.

Dans ma pratique, je n'ai jamais pu comprendre la différence entre les droits découlant d'un état et les droits contractuels. Je préfère que mes clients disent posséder tel droit en raison d'un accord en vigueur.

Chacun fait des promesses à l'autre et il satisfera ses attentes s'il honore ses obligations contractuelles. S'il se croise les bras et invoque ses droits matrimoniaux, il se place dans une situation d'ambiguïté, source de difficultés. Il se fait de fausses idées sur les responsabilités ou les devoirs du conjoint.

Dans un couple, il est bien mieux de mettre les deux personnes dans le coup et de s'entendre. Je ne fais pas mon Donald Trump, ici, mais l'art de conclure des ententes est au cœur du plan parental.

[*Français*]

Le sénateur Carignan : Dans le cas d'un différend, quel genre de mécanisme envisagez-vous à l'alinéa 16.1(1)*d*)?

[*Traduction*]

d) un mécanisme pour régler les différends entre les époux quant à l'interprétation ou à la mise en œuvre du plan;

[*Français*]

De quel genre de mécanisme s'agit-il? Est-ce qu'on retire la juridiction de la cour pour régler les disputes sur l'interprétation des mesures? Est-ce qu'on aura un médiateur, un arbitre pour les cas de changement? Comment voyez-vous cela?

[*Traduction*]

M. Johnson : J'ai fait allusion plus tôt à un mécanisme qui existe en Colombie-Britannique et qui se fera connaître dans le pays, par lequel les juges gèrent les instances et s'engagent dans un processus, dans les litiges en matière civile, où on exige un point final. Ils veulent savoir si les parties peuvent régler quelque chose. Tout de suite, on se préoccupe de réunir les parties.

Ça fait vraiment partie des règles de procédure, plus précisément des règles de la province en matière civile.

Setting out what the judge can and cannot do in that kind of mediation or hearing is very important. It gives the judge an extra piece of authority to sit down with the parties and say, "Look, Parliament has spoken. This is something that needs to be addressed early. You're not going to escape this. This is not something that you just slough off. Mediation is going to happen right now."

When judges are involved in that situation, quite often they are not the judge who actually hears the case in the final result. They're interested in bringing the parties together.

I hope that answers your question. I think that stays within the judicial realm. People are always free to get private mediation, which is an expensive process. In some cases it's warranted, but my view would be to get judges involved in these judicial case conferences.

Senator Pratte: One of the clauses required for the plan is a process for resolving disputes between the spouses as to the interpretation or implementation of the plan.

I know there's no parenting plan required by the act presently, but what kinds of processes do parents use presently? What could be envisaged, if the bill were adopted, as an efficient process besides, of course, going to the judge and asking the judge to solve the problem?

Mr. Johnson: "The best-laid plans often go awry." If there's an issue, these plans need to be revised. It's not a perfect document by any means. It's one that has to have some ability to change the circumstances to bring the parties back.

We see this in financial arrangements for spousal support or child support, where the parents exchange financial reports or disclosures every April or May so that they can adjust the amount to be paid up or down.

There's no mathematical formula in these types of situations. Every situation is different, despite what we have here. All we're trying to do in this legislation is to make it standard. It doesn't mean it will always be applied the same way across the country.

If there is a dispute, you would always have recourse to go to court. You are not going to end up in a divorce action, being able to go to provincial court. They won't be able to amend these types of agreements. They have to be done in Supreme Court in B.C., for example, or in the higher courts.

Will that mean more expense to the parties? Will that mean further delay? Will that cost more money than the divorce, depending on the fight?

Il est très important d'établir des limites à l'action du juge dans ce genre de médiation ou d'audience. Le juge augmente un peu son autorité quand il annonce aux parties réunies que le Parlement a parlé, qu'il faut songer tôt à la médiation, qu'elle est inévitable, qu'on ne peut pas tout simplement s'en débarrasser, qu'elle commence dès maintenant.

Très souvent, les juges impliqués dans cette situation n'entendront pas l'affaire à la fin. Ils sont désireux de réunir les parties.

J'espère que j'ai bien répondu à votre question. Je pense qu'on reste dans le domaine judiciaire. On est toujours libre, pour la médiation, de passer par le privé, ce qui est coûteux. Dans certains cas, c'est indiqué, mais, d'après moi, il faudrait faire participer les juges à ces conférences de cause.

Le sénateur Pratte : On exige notamment pour le plan un processus de résolution des différends entre les époux, relativement à l'interprétation ou à la mise en œuvre du plan.

Je sais que la loi, actuellement, n'exige pas de plan parental, mais quels genres de mécanismes les parents utilisent-ils actuellement? Que pourrait-on envisager, si le projet de loi était adopté, comme mécanisme efficace, et si, en plus, bien sûr, on s'adressait aux tribunaux et on leur demandait de résoudre le problème?

M. Johnson : Les plans les mieux conçus s'écroulent souvent. En cas de problème, il faut revoir les plans. Ce n'est, en aucune façon, un document parfait. Il doit pouvoir s'adapter aux circonstances pour ramener les parties.

Nous le voyons dans les ententes financières pour versement d'une pension alimentaire entre époux ou pour les enfants, dans lesquelles chaque parent communique à l'autre ses états financiers ou d'autres renseignements, en avril ou mai de chaque année, pour corriger les montants dus ou les acomptes à verser.

Pour ce genre de situation, il n'existe pas de formule mathématique. Chaque situation est différente, malgré ce que nous avons ici. Tout ce que nous essayons de faire, dans ce projet de loi, c'est d'instituer une norme. Ça ne veut pas dire qu'elle sera toujours appliquée de la même façon dans tout le pays.

En cas de dispute, il y aurait toujours le recours au tribunal. À la fin d'un procès pour divorce, l'étape suivante n'est pas la cour provinciale. Les tribunaux ne pourront pas modifier ce genre d'ententes. Ça doit se faire à la Cour suprême de la Colombie-Britannique, par exemple, ou dans les tribunaux supérieurs.

Est-ce que ça se traduira par une augmentation des frais pour les parties? Est-ce que ça causera des retards? Est-ce que ça coûtera plus que le divorce, selon la nature du différend?

We can't eliminate all fighting between the parties. It's not possible. I'll give you an example that happened in my practice. The mother and father are living in Victoria. Mom meets a new person in her life. They want to get married but he lives in Vancouver. Now we have a situation where time with the children becomes an issue.

The plan says every second weekend or on certain days. Now we have mom saying that it will not work. There's a ferry schedule that has to be adhered to. Who pays for the transportation?

Those things come up all the time. All you could hope for is that people will be reasonable and understand there has to be some give and take.

I don't know if that answers your question. It doesn't look good for people who want to fight. There's always the opportunity of fighting.

Mr. Linde: The direct answer to the question is that there is nothing. You can start a divorce action or have a custody fight in British Columbia. You'll meet with a judge at the judicial case conference. The judge can only make recommendations. There are no orders. If you have an obstinate parent, it will go to trial.

I would have liked to have been present when the attorneys general met 20, 25 or 30 years ago in the country and changed the law in each province with respect to property. There would have been people questioning that, and rightly so.

I want to make it clear. When you get married now, there's a rebuttable presumption that there will be a fifty-fifty division of property. If a millionaire marries a pauper and they get divorced in six months, the pauper might get 100,000 bucks if lucky, but after 8 or 10 years it's fifty-fifty.

When somebody comes into my office and says, "I don't think she should get all this money. I've done all the work. She hasn't worked. She stayed home. I want most of the assets," I simply say, "Forget it. Next item."

Years ago that would have been $20,000 and a week in court. If you put this forward, the perception in the public will advance to the point where they say, "I don't know if I'm going to put myself out on that limb anymore."

It's the movement away over the last 40 years from the mother preference. I don't want to brag about British Columbia, but I think in B.C., from what I hear about what's going on in Ontario, we are more advanced and our family law act is pushing.

Impossible de supprimer les frictions entre les parties. Voici un exemple que j'ai vécu professionnellement. La mère et le père vivent à Victoria. La mère rencontre quelqu'un qui fait bientôt partie de sa vie. Ils veulent se marier, mais il vit à Vancouver. Voilà maintenant une situation dans laquelle le temps passé avec les enfants devient un enjeu.

Le plan parental prévoit toutes les deux semaines ou certains jours. Maintenant la mère dit que ça ne marchera pas. C'est l'horaire du traversier qui décide. Qui paiera les frais de transport?

Ce genre de problèmes surgit tout le temps. On espère seulement que les gens seront raisonnables et qu'ils comprendront la nécessité de compromis.

J'ignore si j'ai bien répondu à votre question. Ce n'est pas de bon augure pour les batailleurs. On a toujours l'occasion de se chamailler.

M. Linde : Pour répondre directement à la question, rien. On peut entreprendre une action en divorce ou saisir le tribunal, en Colombie-Britannique, d'un litige sur la garde des enfants. On rencontrera le juge à la conférence de cause. Il ne pourra que formuler des recommandations. Il n'y a pas d'ordonnances. Si l'un des parents s'entête, c'est le procès.

J'aurais voulu, il y a 20 ou 30 ans, assister à la concertation des procureurs généraux des provinces pour modifier la loi sur les biens de chaque province. Il y aurait eu des contestations fondées.

Qu'on me comprenne bien. Quand, aujourd'hui, on se marie, on présume, et c'est une présomption réfutable, qu'il y aura partage moitié-moitié des biens. Si un millionnaire épouse une femme pauvre et que le divorce suit six mois après, la conjointe, si elle est chanceuse, obtiendra $100 000, mais après 8 ou 10 ans, c'est moitié-moitié.

Quand un client vient me voir et réclame pour lui-même la plupart des biens, pour ne pas laisser tout cet argent à sa femme qui n'a pas travaillé, qui est restée à la maison, je lui réponds simplement d'oublier ça : « Point suivant! .»

Il y a des années, ç'aurait été 20 000 $ et une semaine de procédures. Quand le public l'apprend, sa perception l'amène à dire qu'il hésiterait à continuer à s'exposer à ce risque.

C'est le retour du balancier après les 40 dernières années de préférence accordée à la mère. Je ne veux pas vanter la Colombie-Britannique, mais je crois que cette province, d'après ce que j'entends sur ce qui se passe en Ontario, est beaucoup plus avancée dans ce mouvement et que sa loi sur la famille provoque des changements.

The sharp answer to the question is: There's nothing there the judges really have other than suggesting a report or an expert or do this. In the financial aspect, or on the money side, there's lots they can do. They can demand income tax returns. They can deamnd corporate returns. They can demand all kinds of stuff, but nothing about the kids.

All I'm suggesting is this will be a step in the right direction. We have to wait and see its effect.

Senator Pratte: It would probably be useful with time, if this bill were adopted, to develop tools to help parents if they have to find a process to solve the issue of how to interpret this plan. We'll have to develop some tools. It's not easy if you're only two and you have to solve an issue in interpreting a plan.

Mr. Johnson: I agree.

The Chair: I'm looking at the clock. At 5:15, we will have to adjourn because there is a vote call. We are on the second round.

Mr. Linde: If senators go on the website, they willl find hundreds of parenting plans out there. There are people who make a profession of putting them out there. It's not hard to develop a parenting plan if you're told you have to do it.

Senator McIntyre: The preparation of parenting plans can require legal advice. Legal services can be financially unaffordable for many Canadians.

How can the bill's proposed changes affect unrepresented parties?

I understand the Department of Justice provides online tools to help parents with developing a parenting plan of their own, but are those online tools sufficient to guide the parents?

Mr. Johnson: Perhaps I can answer that.

Mr. Gallaway: Go ahead. You're doing fine.

Mr. Johnson: There are sufficient resources, especially on the Internet, as Mr. Linde stated. You can find just about everything you need.

Pro bono services are available and they're excellent in British Columbia. The areas that are good. Apart from that, there are lawyers. I include myself in this to a limited extent. I can't do it all the time, but a lot of pro bono work is being done, especially to help women who have gone through a recent separation. Most of that is related to violence issues or immediate financial needs.

Pour répondre précisément, les juges ne disposent vraiment pas d'autres moyens que de proposer un rapport ou un expert ou une solution. Sur l'aspect financier ou pécuniaire, ils ont beaucoup de latitude. Ils peuvent exiger les déclarations de revenus des particuliers, des entreprises, toutes sortes de choses, mais rien au sujet des enfants.

Je veux seulement laisser entendre que ce sera un pas dans la bonne direction. Attendons d'en voir les effets.

Le sénateur Pratte : Il serait probablement utile, avec le temps, si le projet de loi est adopté, de concevoir des outils pour aider les parents qui doivent trouver un mécanisme pour régler les différends quant à l'interprétation du plan. Nous allons devoir concevoir des outils. Ce n'est pas facile si vous n'êtes que deux et que vous devez résoudre un différend quant à l'interprétation du plan.

M. Johnson : Je suis d'accord.

Le président : Je regarde l'horloge. À 17 h 15, nous devrons lever la séance, car il y a un appel au vote. Nous en sommes au deuxième tour.

M. Linde : Si vous allez sur le site web, vous allez y trouver des centaines de plans parentaux. Des gens font profession de les y afficher. Il n'est pas difficile de concevoir un plan parental, si on vous dit que vous devez le faire.

Le sénateur McIntyre : Préparer des plans parentaux peut exiger des conseils juridiques. De nombreux Canadiens n'ont pas les moyens de se payer des services juridiques.

Comment les changements proposés au projet de loi peuvent-ils toucher les parties qui ne sont pas représentées?

Je comprends que le ministère de la Justice fournit des outils en ligne pour aider les parents à rédiger leur propre plan parental, mais ces outils en ligne sont-ils suffisants pour guider les parents?

M. Johnson : Je pourrais répondre.

M. Gallaway : Allez-y. Vous faites bien cela.

M. Johnson : Comme M. Linde l'a dit, les ressources sont suffisantes, en particulier sur Internet. Vous pouvez trouver à peu près tout ce qu'il vous faut.

Il y a des services bénévoles, et ils sont excellents en Colombie-Britannique. Les secteurs qui sont bons. Il y a aussi des avocats. Je m'inclus, dans une certaine mesure. Je ne peux pas le faire tout le temps, mais il se fait beaucoup de travail bénévole, en particulier pour aider les femmes qui viennent de vivre une séparation. C'est essentiellement lié aux problèmes de violence ou à des besoins financiers immédiats.

Apart from that, I find that the parties are able to get through the sharing of responsibilities.

[*Translation*]

Senator Dupuis: I have a question for Mr. Gallaway. Clause 2 of the bill talks about ensuring that reasonable arrangements have been made. That is quite a vague concept, and there isn't much information about it. In the report you prepared in connection with the committee's work, did you discuss reasonable arrangements? What are the criteria that allow you to judge whether an arrangement is reasonable or not?

[*English*]

Mr. Gallaway: I'm not quite certain, senator, what you mean by reasonable. The courts have been interpreting reasonable and attributing what is reasonable for, dare I say, hundreds of years.

Your attachment to the word "reasonable" can be dealt with by the courts quite simply because they do it every day now.

[*Translation*]

Senator Dupuis: No, but something is unclear to me in clause 2 of the bill. I'm going to ask a more specific question, and I am addressing it to all of the witnesses who would like to reply.

If I understood correctly, in order to be able to obtain a divorce eventually, the court would require that reasonable arrangements be included in the parenting plan. If there is no clear explanation of the term "reasonable," the ultimate criterion is the interest of the child in that connection. Nothing indicates that here, and this seems far from clear to me. Would you have anything to say to us on this matter?

[*English*]

Mr. Johnson: Although the provincial and the federal legislatures deal with the same concept, it is in the best interests of the child. That's the hallmark. In British Columbia they've moved a bit beyond that. They take into consideration the children themselves and other interested parties such as an aunt or an uncle.

Situations can happen, for example, where one of the parents has a serious drug problem and the ministry is involved with apprehension. I don't know whether this is an appropriate time to bring it up, but we have an epidemic in our province. I cite the statistics in my paper. They are old statistic, by the way. I believe it's actually a worse situation.

À part cela, je trouve que les parties sont capables de s'occuper du partage des responsabilités.

[*Français*]

La sénatrice Dupuis : J'ai une question à poser à M. Gallaway. À l'article 2 du projet de loi, il est question de s'assurer de la conclusion d'arrangements raisonnables. C'est un concept assez vague et pour lequel nous n'avons pas beaucoup d'indications. Est-ce que, dans le rapport sur lequel vous avez travaillé dans le cadre des travaux du comité, vous avez discuté de la question des arrangements raisonnables? Quels sont les critères pour considérer qu'un arrangement est raisonnable ou non?

[*Traduction*]

M. Gallaway : Je ne sais pas exactement ce que vous entendez par « raisonnable », sénatrice. Les tribunaux interprètent ce qui est raisonnable et attribuent ce qui est raisonnable depuis, oserai-je le dire, des centaines d'années.

Les tribunaux peuvent résoudre très simplement vos préoccupations concernant le mot « raisonnable », car ils le font tous les jours.

[*Français*]

La sénatrice Dupuis : Non, mais il y a une chose qui n'est pas claire pour moi dans l'article 2 du projet de loi. Je vais poser une question plus précise et elle s'adressera à tous les témoins qui voudront bien répondre.

Si j'ai bien compris, autrement dit, pour avoir la possibilité d'avoir un jour un divorce, on exigerait la conclusion d'arrangements raisonnables dans le cadre d'un plan parental. S'il n'y a pas d'indication claire concernant la référence au terme « raisonnable », par exemple, le critère ultime est l'intérêt de l'enfant par rapport à la « raisonnabilité ». Rien ne l'indique ici, et cela m'apparaît loin d'être clair. Auriez-vous des choses à nous dire sur cette question?

[*Traduction*]

M. Johnson : Bien que les législatures provinciales et fédérale traitent du même concept, c'est l'intérêt de l'enfant qui compte. C'est ce qui prime. En Colombie-Britannique, ils ont dépassé cela un peu. Ils tiennent compte des enfants eux-mêmes et des autres parties intéressées comme une tante ou un oncle.

Il peut arriver qu'un des parents ait un grave problème de toxicomanie et que le ministère prenne l'enfant en charge. Je ne sais pas si le moment convient pour soulever cela, mais nous avons une épidémie dans notre province. Je donne des statistiques dans mon document. Ce sont des données qui datent, en fait. Je crois que la situation actuelle est encore pire.

In British Columbia, the total child population is 892,265. In 2016, 7,216 children and youth moved into out-of-home care. That is unbelievable. I's a rate of 8.1 per 1,000 children. Anything that can be done to help parents address the issue of dealing with this joint responsibility to bring them together will help.

The word "reasonable" will include everybody's involvement. It is not just the judges saying this is what's reasonable under the circumstances, or this is in the best interests of the judge, or if the judge says so, it makes it so. That's what used to be reasonable in the old days. I think that's changing, I really do. I'm hoping it is.

Mr. Linde: If you take a bell curve and you say that on one side are the intelligent, rational parents who work it all out by themselves and share the children, and on the other side of the bell curve are the people with perhaps personality disorders who are going to fight no matter what, we're talking about the mean, a large middle of good enough parents. It's those people who can be prodded to move more toward the solution side of things.

The term "reasonableness" is what I'm facing right now with the financial child support issue. The judges have to make sure there's reasonableness in looking after the children. As Roger Gallaway said, the courts have been looking at that particular word for centuries, and it's working.

The Chair: Thank you very much, Mr. Linde from Vancouver, Mr. Johnson from Victoria and Mr. Gallaway from Sarnia. You're always welcome to be part of our reflections and discussions.

Honourable senators, as you know, a vote is now being call to take place at a 5:45, so I would ask you to be back here by 6:15 for our second panel of guests.

(The committee suspended.)

(The committee resumed.)

[*Translation*]

The Chair: Honourable Senators, we will resume our meeting.

[*English*]

It's my pleasure to introduce John-Paul E. Boyd, Executive Director, from the Canadian Research Institute for Law and the Family. Good afternoon, Mr. Boyd.

En Colombie-Britannique, on compte au total 892 265 enfants. En 2016, 7 216 enfants et jeunes ont été placés à l'extérieur du foyer familial. C'est incroyable. C'est un taux de 8,1 enfants sur 1 000. Tout ce qu'on peut faire pour aider les parents à résoudre la question de cette responsabilité conjointe de les réunir aidera.

Le mot « raisonnable » signifie que tous participent. Ce n'est pas simplement les juges qui disent que ceci est raisonnable dans les circonstances, ou que c'est dans l'intérêt du juge, ou que si le juge le dit, c'est ainsi. C'est ce qui était raisonnable autrefois. Je pense que cela change. Je le pense vraiment. Je l'espère.

M. Linde : Si vous faites une courbe en cloche et placez d'un côté les parents intelligents, rationnels, qui vont tout régler d'eux-mêmes et partager la garde des enfants, et de l'autre, les personnes qui ont peut-être des troubles de la personnalité et qui vont se chicaner, peu importe les circonstances, nous avons une moyenne, un groupe important, au milieu, de parents adéquats. Ce sont ces gens qu'on peut pousser à aller du côté des solutions.

L'enjeu en ce moment, c'est le caractère raisonnable quant aux pensions alimentaires. Les juges doivent veiller au caractère raisonnable de cela, pour qu'on puisse s'occuper des enfants. Comme Roger Gallaway l'a dit, les tribunaux se penchent sur le terme « raisonnable » en particulier depuis des siècles, et cela fonctionne.

Le président : Merci beaucoup, monsieur Linde, de Vancouver, monsieurJohnson, de Victoria, et monsieur Gallaway, de Sarnia. Vous êtes toujours bienvenus de participer à nos réflexions et à nos discussions.

Honorables sénateurs, comme vous le savez, il y a en ce moment un appel au vote qui aura lieu à 17 h 45, alors je vais vous demander d'être de retour d'ici 18 h 15 pour notre deuxième groupe de témoins.

(La séance est suspendue.)

(La séance reprend.)

[*Français*]

Le président : Honorables sénateurs, nous allons donc reprendre notre réunion.

[*Traduction*]

Je suis ravi de présenter John-Paul E. Boyd, directeur général de l'Institut canadien de recherche sur le droit et la famille. Bonjour, monsieur Boyd.

[Translation]

I am also pleased to welcome Marie-Christine Kirouack, Past President of the Association des avocats et avocates en droit familial du Québec. Welcome, Ms. Kirouack.

[English]

Also we welcome via video conference in Kingston, from the National Association of Women and the Law, Pamela Cross, Member.

We will start with Mr. Boyd. If you want to open our exchange this afternoon, you will have five minutes for your presentation, as will the other panelists. After that we will exchange views with senators in the form of questions and answers or comments.

Mr. Boyd, you have the floor.

John-Paul E. Boyd, Executive Director, Canadian Research Institute for Law and the Family: First, I will provide some context into me and where I am coming from.

I practised family law in Vancouver for 14 years as a litigator, a parenting coordinator, an arbitrator and a mediator, as well as a collaborative professional, before moving to Calgary to joining a social science research institute. Since joining the institute, my perspective on law has changed. I don't know that I would be the same lawyer if I went back to litigating now.

My view has changed from the somewhat insular view of a lawyer practising day to day in the trenches, to one who has a broader view and a longer perspective.

I now see family breakdown as being not a breakdown but a restructuring. I see my job as a lawyer of taking the same constituent elements that supported a family while they were together, the economic and the psychosocial, and redistributing those same constituent elements to the family living in separate homes with the same parenting resources, the same economic resources and the same social resources.

Joining the Canadian Research Institute for Law and the Family has been a change in my life, giving me a much deeper and different perspective on family law than I had before. I now perceive the system of the family. I have a much greater appreciation of the relationship between parent and child and the attachment theory. I have a much keener interest in reducing and mitigating the effect of parental conflict on children which, as the science tells us, can have a multi-generational effect.

[Français]

Je suis heureux d'accueillir également Marie-Christine Kirouack, ex-présidente de l'Association des avocats et avocates en droit familial du Québec. Bienvenue, madame Kirouack.

[Traduction]

Nous souhaitons aussi la bienvenue à Pamela Cross, membre de l'Association nationale de la femme et du droit, qui est avec nous de Kingston par vidéoconférence.

Nous allons commencer par vous, monsieur Boyd, si vous voulez bien lancer la discussion d'aujourd'hui. Vous avez cinq minutes pour présenter votre exposé, tout comme les autres témoins. Après, nous aurons une discussion avec les sénateurs sous la forme de questions et réponses ou commentaires.

Monsieur Boyd, la parole est à vous.

John-Paul E. Boyd, directeur général, Institut canadien de recherche sur le droit et la famille : Je vais pour commencer vous donner des renseignements sur moi-même et mes antécédents.

J'ai pratiqué le droit de la famille à Vancouver pendant 14 ans à titre d'avocat, de coordonnateur parents-avocats, d'arbitre, de médiateur et de professionnel du droit collaboratif, avant de déménager à Calgary pour me joindre à un institut de recherche en sciences sociales. Depuis, ma perspective du droit a changé. Je ne pense pas que je serais le même avocat si je retournais à cette pratique.

Mon point de vue a changé par rapport à ma vision insulaire de l'époque où je pratiquais le droit dans les tranchées; ma perspective est plus large, maintenant, et à plus long terme.

Je ne vois plus maintenant l'éclatement de la famille comme un éclatement, mais plutôt comme une restructuration. Ma façon de voir mon travail d'avocat, maintenant, c'est de prendre les mêmes éléments constitutifs qui soutenaient la famille quand elle était ensemble — les aspects économiques et psychosociaux —, et de redistribuer ces mêmes éléments constitutifs entre les membres de la famille vivant dans des maisons différentes, avec les mêmes ressources parentales, les mêmes ressources économiques et les mêmes ressources sociales.

Me joindre à l'Institut canadien de recherche sur le droit et la famille a représenté un grand changement dans ma vie. Cela m'a donné une perspective beaucoup plus profonde et différente du droit de la famille. Je perçois maintenant le système qu'est une famille. Je comprends maintenant beaucoup mieux la relation entre un parent et un enfant, et la théorie de l'attachement. J'ai un intérêt beaucoup plus marqué pour l'atténuation des effets des conflits parentaux sur les enfants, effets qui peuvent se répercuter sur plus d'une génération.

I was pleased to provide some comments on this bill. The bill has some positive qualities, from my perspective. It allows the court to encourage people to create parenting plans. From my perspective, anything that gets parents talking outside of court has the potential to reduce conflict and the potential to diminish the likelihood of litigation.

That being said, though, it imposes a new oversight obligation on the court which it does not presently have. It stands the risk of imposing further barriers to the ability of Canadians to access family justice. I worry that it ignores the realities of many families troubled by family violence, substance abuse, mental health problems, and by other issues that make some of the proposals perhaps unsuitable for all families.

I've taken a great many notes, which I am going to avoid, having listened to some of the previous testimony provided.

First, this regime affects only a small class of separating parents. It only affects parents who were married and then choose to divorce. Not all parents do. On the other hand, the legislation of the provinces and territories touches every class of parent: married or unmarried, married and separated, married and not pursuing a divorce, and married and pursuing a divorce.

Second, many of the provisions the bill provides with respect to the principles enunciated in proposed subsection 16.1(4) are laudable, such as the admonition for parents to always work toward the best interests of the children, to create parenting plans and interpret them in the best interest of children, and to guide their future actions in light of their children's best interests.

However, there are other principles set out in that proposed subsection that I worry do not reflect the day-to-day lives of Canadian families. They are aspirational, in a sense. They are also value choices or choices between competing values and competing ideologies. I worry that some of the admonitions, such as that all children have a relationship with their parents that continues after separation, are frankly not true for all families and all circumstances. Sometimes family violence can make the continuation of relationships along those lines ill-advised.

These policy choices reflect only one potential set of values that could have been chosen to flesh out proposed subsection 16.1(4). You would be asking Canadians to subscribe to these values, failing which there's the possibility under proposed subsection 11(1)(*a.1*) that even a simple divorce that's proceeding on an unopposed basis could be held up.

The consequences of that, from the point of view of access to justice and the individual, is that we are now talking about provisions that would give the court a supervisorial authority

Je suis ravi de faire des observations au sujet de ce projet de loi. Il comporte du positif, d'après moi. Il permet au tribunal d'encourager les parents à préparer des plans parentaux. D'après moi, tout ce qui peut amener les parents à se parler à l'extérieur du tribunal peut atténuer le conflit et diminuer les probabilités de litiges.

Cela étant dit, cependant, il impose au tribunal une nouvelle obligation de surveillance qu'il n'a pas en ce moment. Cela risque de restreindre encore plus la capacité des Canadiens d'accéder au droit de la famille. Je crains qu'il ignore les réalités de nombreuses familles où règnent la violence familiale, la toxicomanie, les problèmes de santé mentale et d'autres problèmes qui peuvent faire que certaines des propositions ne conviennent pas à toutes les familles.

J'ai pris énormément de notes, mais je ne vais pas vous les lire, ayant entendu certains des autres témoignages.

Premièrement, ce régime ne touche qu'une petite catégorie de parents qui se séparent. Il ne touche que les parents qui étaient mariés et qui choisissent de divorcer. Ce n'est pas le cas de tous les parents. D'un autre côté, les lois des provinces et des territoires touchent toutes les catégories de parents : mariés ou non, mariés et séparés, mariés et ne cherchant pas à divorcer, et mariés et cherchant à divorcer.

Deuxièmement, nombre de dispositions du projet de loi concernant les principes énoncés dans le paragraphe 16.1(4) proposé sont louables, comme l'exigence selon laquelle les parents doivent toujours agir dans l'intérêt des enfants, créer des plans parentaux et les interpréter dans l'intérêt des enfants, et orienter leurs actions futures pour qu'elles servent l'intérêt de leurs enfants.

Cependant, ce paragraphe comporte d'autres principes qui, je le crains, ne correspondent pas à la vie au quotidien des familles canadiennes. Elles sont ambitieuses, d'une certaine façon. Elles reflètent aussi des choix de valeurs ou des choix entre valeurs divergentes et des idéologies divergentes. Je crains que certaines exigences, notamment que tous les enfants aient avec leurs parents une relation personnelle qui se poursuit après la séparation, ne soient pas toutes réalisables pour toutes les familles et dans toutes les circonstances. Parfois, à cause de la violence familiale, il peut être malavisé de poursuivre de telles relations.

Ces choix en matière de politiques ne reflètent qu'un ensemble de valeurs potentiel qu'on aurait pu choisir pour étoffer le paragraphe 16.1(4). Vous demanderiez aux Canadiens de partager ces valeurs sans quoi, en vertu de l'alinéa 11(1)*a.1*), un simple divorce en instance ne faisant l'objet d'aucune opposition pourrait être suspendu.

En conséquence, du point de vue de l'accès à la justice et de l'individu, nous parlons maintenant de dispositions qui donneraient au tribunal un pouvoir de supervision des contrats

over private contracting, which the court does not now have, that could potentially obstruct the granting of a divorce and prevent families from moving on with their lives.

The other aspect of this new supervisorial function has to do with the ability of courts to manage a frankly epic task they do not presently have.

When the child support guidelines were introduced in 1997, the Divorce Act was modified to include paragraph 11(1)(*b*), which gives the court the authority to stay the granting of a divorce until adequate support arrangements have been made. The difference between that and proposed subsection (*a.1*) is that you can resolve child support questions merely by having knowledge of the income of the payer and the number of children for whom support is being provided.

In most cases, but certainly not all, this is a simple matter of referring to the income information supplied by divorcing parents and looking up the information under the tables attached to the child support guidelines. That calculation is simple and straightforward. It's often no more than a few minutes' work to reference the amount.

This task, however, calls upon the court to examine the reasonableness of the parenting arrangements that separating parents have made. Subsection 16.1(3) requires the court to assess whether the principles listed in subsection (4) have been included. Subsection (5) would allow the court to inquire as to why they haven't been included, if they have not been included.

If the court is to undertake a meaningful inquiry, the highly contextualized inquiry that the court is required to do when assessing parenting arrangements that are being made for children, this is not a matter that can be done lightly. It is not a matter that will be done simply by cross-checking to see whether the parenting plan includes the seven enunciated principles.

It's the kind of thing that will require the court to undertake an investigation of its own into each and every case of a divorcing couple as to whether the couple has resolved their claims by way of a consent order, a separation agreement or reduced it to a parenting plan, as the section suggests.

What I'm concerned about is that, at present, the courts are widely seen to be overburdened, understaffed and unable to meet the demand that's currently placed upon them. The delays right now until trial in Calgary, in family cases which get priority among the other civil cases, is now two to three years. The delays are slightly shorter but still longer in British Columbia, where I used to practise.

privés, alors que le tribunal n'a pas ce pouvoir en ce moment, et cela pourrait faire obstacle au prononcé d'un divorce et empêcher des familles de refaire leur vie.

L'autre aspect de cette nouvelle fonction de supervision est lié à la capacité des tribunaux de gérer une tâche franchement épique qu'ils n'ont pas en ce moment.

Quand les lignes directrices sur les pensions alimentaires pour enfants ont été créées en 1997, la Loi sur le divorce a été modifiée par l'ajout de l'alinéa 11(1)*b*), qui donne au tribunal le pouvoir de surseoir au prononcé d'un divorce jusqu'à ce que des arrangements convenables aient été pris concernant la pension alimentaire. La différence entre cela et l'alinéa *a.1*) proposé, c'est que vous pouvez résoudre les questions de pension alimentaire simplement en connaissant le revenu du payeur et le nombre d'enfants pour lesquels une pension alimentaire est versée.

Dans la plupart des cas, mais certainement pas dans tous les cas, il s'agit tout simplement de consulter l'information sur les revenus fournie par les parents qui divorcent et de regarder l'information des tableaux joints aux Lignes directrices sur les pensions alimentaires pour enfants. C'est un calcul simple et facile à faire. Il faut rarement plus de quelques minutes pour obtenir le montant.

Cependant, on exige du tribunal qu'il se penche sur le caractère raisonnable des arrangements parentaux préparés par les parents qui se séparent. Le paragraphe 16.1(3) exige que le tribunal détermine si les principes énumérés au paragraphe (4) ont été inclus. S'ils n'ont pas été inclus, le paragraphe (5) permettrait au tribunal de demander la raison pour laquelle il en est ainsi.

Si le tribunal doit mener une enquête sérieuse — l'enquête au contexte très clair que le tribunal doit mener au moment d'évaluer les arrangements parentaux pris pour les enfants —, c'est une question à ne pas prendre à la légère. Il ne suffira pas de faire une comparaison permettant de voir si le plan parental englobe les sept principes énoncés.

C'est le genre de chose qui va exiger que le tribunal mène sa propre enquête sur chacun des couples qui divorcent, à savoir si le couple a résolu les revendications au moyen d'une ordonnance sur consentement ou d'une entente de séparation, ou s'il a réduit cela à un plan parental, comme l'article le suggère.

Ce qui me préoccupe, c'est qu'en ce moment, on voit généralement les tribunaux comme étant surchargés, en manque de personnel et incapables de répondre à la demande actuelle. Le retard qu'on accuse à Calgary concernant les procès liés aux affaires familiales, qui ont priorité sur toutes les autres affaires civiles, est maintenant de deux à trois ans. Les retards sont un peu moindres, mais quand même longs en Colombie-Britannique, là où je pratiquais avant.

It is unacceptable, I submit respectfully, to ask a family dealing with a contested court application to wait for two years until the matters flowing from their separation are finally resolved. Those are the families who have so much trouble agreeing that they feel they have no choice other than trial.

J'avance respectueusement qu'il est inacceptable de demander à une famille dont la demande est contestée d'attendre deux ans pour que toutes les questions relatives à leur séparation soient enfin résolues. Ces familles sont celles qui ont tant de difficulté à s'entendre qu'elles estiment n'avoir d'autre choix que d'aller en cour.

I am pleased to say that the minority of family law matters are resolved at trial. The rate is between 4 and 8 per cent. The rest are resolved out of court through means of arbitration, mediation, cooperative dispute resolution processes and things of that nature.

Je suis ravi de dire qu'une minorité d'affaires relevant du droit de la famille est réglée en cour. Le taux se situe entre 4 et 8 p. 100. Les autres affaires sont réglées hors cour, grâce à l'arbitrage, à la médiation, à la résolution coopérative des différends et à d'autres solutions de cette nature.

But even though there is such a small number of cases going to trial, we still have enormous backlogs that are clogging up the courts in British Columbia and Alberta. Frankly, the tide of litigants proceeding without counsel is as high as 80 per cent in some provincial family courts, and those numbers show no sign of slowing down or diminishing.

Mais malgré le si petit nombre de dossiers dont les tribunaux sont saisis, nous avons d'énormes retards qui congestionnent les tribunaux de la Colombie-Britannique et de l'Alberta. Franchement, la marée de plaideurs qui ne font pas appel à un avocat atteint 80 p. 100 des cas dans certaines cours provinciales en matière de droit familial, et il n'y a aucun signe de ralentissement ou de diminution.

In terms of the functionality of this, I have concerns about the efficacy of asking separating Canadian parents who are married to subscribe to a list of principles, some of which are mere value statements rather than empirical facts. Then I have concerns about how they're going to be manifest in terms of accommodating access to justice and the already overburdened work of the courts.

Sur le plan de la fonctionnalité, je doute qu'il soit efficace de demander aux parents canadiens mariés qui se séparent de se soumettre à une liste de principes dont certains sont de purs énoncés de valeurs plutôt que des faits empiriques. Puis je me questionne sur la façon dont ils vont se manifester concernant l'accès à la justice et aux tribunaux déjà surchargés.

Thank you.

Merci.

Marie-Christine Kirouack, Past President of the AAADFQ and lawyer emeritus, Association des avocats et avocates en droit familial du Québec: L'Association des avocats et avocates en droit familial du Québec has existed since 1986. We have a membership of more than 500 attorneys, practising all through the province of Quebec, not only Montreal or Quebec City.

Marie-Christine Kirouack, ex-présidente de l'AAADFQ et avocate émérite, Association des avocats et avocates en droit familial du Québec : L'Association des avocats et avocates en droit familial du Québec existe depuis 1986 et compte plus de 500 membres, des avocats qui pratiquent partout dans la province de Québec, et pas seulement à Montréal et à Québec.

We took cognizance of Bill S-202 with definite interest but also with certain concerns. You were given a detailed analysis, clause by clause, of the actual Divorce Act, Bill S-202, the Civil Code of Quebec, and comments and case law as applicable.

Nous avons pris connaissance du projet de loi S-202 avec un intérêt certain, mais il a aussi suscité chez nous certaines préoccupations. On vous a remis une analyse détaillée, article par article, fondée sur la Loi sur le divorce, le projet de loi S-202, le Code civil du Québec et les observations et la jurisprudence pertinentes.

Let me just surmise first. We have to realize that reading Bill S-202 in Quebec is a bit different because we've had joint parental authority since the reform of family law, which was a big reform to the civil code in 1980. It is going to be almost 40 years ago. Case law has made it pretty clear that whether you are under the jurisdiction of the Divorce Act or the civil code, i.e. unmarried people or those going for a separation, the principle of joint parental authority applies. It's basically one of the foundations of the fact that we have a bijural system.

Permettez-moi de commencer par émettre des hypothèses. Il faut comprendre que la lecture du projet de loi S-202 est un peu différente au Québec, parce que nous avons l'autorité parentale conjointe depuis la réforme du droit de la famille — une très importante réforme du Code civil réalisée en 1980. Il y aura bientôt 40 ans de cela. La jurisprudence a établi très clairement que peu importe que vous soyez soumis à la Loi sur le divorce ou au Code civil — donc, les personnes non mariées ou celles qui se séparent —, le principe de l'autorité parentale conjointe s'applique. C'est essentiellement l'un des fondements du fait que nous avons un système bijuridique.

Second, the association favours the fact that the Divorce Act would talk about joint parental authority. It has been in our rules for almost 40 years. The problem we have, though, about which we're a bit worried is: Does that mean the same factual situation for children in provinces, that the common law would give two legal answers that would be entirely difference since, as we know, the concept of joint parental authority is different in provinces or common law? As an association of practitioners in family law, that is cause for concern for us.

Furthermore, with respect, it's not quite clear whether the parenting plans in Bill S-202 are compulsory, depending on the provisions you read. Maybe the interests of the children would be better served by the inclusion at section 16, and not an inclusion of proposed section 16.1, of the principle of joint parental authority, as case law in Quebec has basically decided anything and everything you could call a parenting plan directly or indirectly with regard to any decision, pertains to the children.

Also, as it is drafted right now, it is unclear whether the court could impose such plans of its own volition. Bill S-202 says one of the parties can basically bring a plan forward. We also know in the law that the court would have the power to vary it, if it's not happy with what's in it; but it's not clear if the court could impose such a plan or impose what we would call attributes of parental authority, if you were in Quebec.

On that particular point, we feel it would be a good idea if that were either simplified or clarified.

Furthermore, the association is quite wary of paragraphs 16.1(1)(*d*) and (*e*), which provide that a parenting plan could include a process for resolving disputes between the spouses as to the interpretation or the implementation of the plan and, furthermore, a process for revising or updating the plan.

Does that mean that conventionally the party could decide they would withdraw from the power of the Superior Court on questions of public order? As an association, this worries us and I don't think it's in the best interests of our children.

There is a question regarding parental authority. Custody, access, choice of school, religion, health care and those types of things are questions of public order. We cannot, as an association, say it would be a good idea to permit people to privately use the parenting plan to withdraw the powers of the court on those particular issues.

Let's be clear. We are not, as an association, against alternative means of dispute resolution. On the contrary, that's why basically 90 to 92 per cent of our cases are settled out of court. On the question of public order, we feel that one or either

Deuxièmement, l'association préfère que la Loi sur le divorce traite d'une autorité parentale conjointe. Cela correspond à nos règles depuis 40 ans. Le problème que nous avons, cependant, et qui suscite chez nous un peu d'inquiétude, c'est la question de savoir si cela signifie que pour une situation de fait identique dans des provinces différentes, la common law donnerait deux réponses juridiques entièrement différentes étant donné que, comme nous le savons, le principe de l'autorité parentale conjointe est différent dans les provinces de common law. C'est une source de préoccupations pour nous, qui formons une association d'avocats en droit de la famille.

De plus, avec respect, on ne sait pas vraiment, selon les dispositions qu'on lit, si les plans parentaux dans le projet de loi S-202 sont obligatoires. On pourrait peut-être mieux défendre l'intérêt de l'enfant en insérant à l'article 16, sans l'ajout de l'article 16.1 qui est proposé, le principe de l'exercice conjoint de l'autorité parentale, puisque la jurisprudence au Québec indique essentiellement que tout ce qu'on peut appeler directement ou indirectement un plan parental dans l'ensemble des décisions se rapporte à l'enfant.

De plus, dans le libellé actuel, on ne sait pas vraiment si le tribunal pourrait imposer ce genre de plans de son propre chef. Selon le projet de loi S-202, l'une des deux parties peut essentiellement présenter un plan. Nous savons également que le tribunal a le pouvoir de le modifier en vertu de la loi, s'il n'est pas satisfait du contenu, mais on ne sait pas vraiment s'il peut imposer le plan ou ce qu'on appelle au Québec des « attributs de l'autorité parentale ».

Sur ce point, nous pensons que ce serait une bonne idée de simplifier ou d'éclaircir le libellé.

Par ailleurs, l'association se méfie pas mal des alinéas 16.1(1)*d*) et *e*), selon lesquels un plan parental peut contenir un processus de règlement des différends entre les conjoints en ce qui a trait à l'interprétation ou l'exécution du plan ainsi qu'un processus de révision ou de mise à jour du plan.

Est-ce que cela signifie que la partie pourrait par convention décider de se soustraire au pouvoir de la Cour suprême dans des cas d'ordre public? En tant qu'association, cette question nous préoccupe, et je ne crois pas que c'est dans l'intérêt de nos enfants.

Il y a aussi la question de l'autorité parentale. La garde, l'accès, le choix d'école, la religion, les soins de santé et ainsi de suite sont des questions d'ordre public. En tant qu'association, nous ne pouvons pas dire qu'il serait judicieux d'autoriser les gens à utiliser à titre privé le plan parental pour se soustraire aux pouvoirs des tribunaux par rapport à ces questions.

Soyons clairs. En tant qu'association, nous ne sommes pas contre d'autres façons de régler les différends, au contraire. C'est d'ailleurs pourquoi 90 à 92 p. 100 de nos dossiers sont réglés à l'amiable. À propos de l'ordre public, nous pensons qu'un des

parent should, at all times, be able to seize the court on those questions because it is the role of the court to protect our children.

Furthermore, arbitration is illegal in family matters in Quebec. That was made quite clear and it was underlined recently on January 1, 2016, when the new Code of Civil Procedure came into effect. Of course, based on that, we also have the same mise en garde.

On the variance order, it was interesting to note that nothing in Bill S-202 provides for a power to vary the parenting plan that would be given to the court under section 17. As we know, section 17 is the article that encompasses any type of variance *a posteriori* of the divorce judgment.

That is not the case. Actually, there's nothing, save and except what the parties would provide for, that would enable a court or either parent in the dispute to seize the court and make a modification to the parenting plan. We feel that could also be something that would warrant a modification to definitely be included under the usual criteria in section 17.

I have one final comment before I close, because I know our time short before the question period. Quite a few elements in Bill S-202 reiterate the best interests of the child but, with all due respect, sections 16 and 17 already provide that all decisions taken by the court must be in the best interests of the child. It's a criterion that is very similar to section 33 of the Civil Code of Quebec. As far as Quebec is concerned, it has been interpreted the same way.

We're not sure it would add anything to have specific provisions that reiterate what is the power of the court and how it should be rendering decisions under the Divorce Act because that's already provided for.

Lastly, certain things are deemed that should be included in a parenting plan. Again, with all due respect, we're all here to try to achieve the best drafting. As I recall, subsection (4), in principle, provides that the parenting plan should expressly recognize certain principles.

A lot of them should really be a matter of law and not a matter of a document signed by the parents. The best interests of a child should be a matter of law. The fact that all decisions should be taken in the best interests of the child should be a matter of law.

We are not of the opinion that it should be done conventionally, which doesn't mean, if the parties agree, that they would not rewrite the principles found in law. We feel those principles should be part and parcel of the wide parameters on which the law is grounded.

parents ou les deux devraient pouvoir, en tout temps, saisir les tribunaux de ces questions, car le rôle des tribunaux est de protéger nos enfants.

De plus, l'arbitrage est illégal pour trancher les questions familiales au Québec. On l'a clairement indiqué et on l'a souligné récemment lorsque le nouveau Code de procédure civile est entré en vigueur, le 1er janvier 2016. Bien entendu, en nous appuyant là-dessus, nous faisons la même mise en garde.

À propos de l'ordonnance de modification, il est intéressant de souligner qu'aucun passage du projet de loi S-202 ne prévoit de pouvoir pour modifier le plan parental qui serait remis au tribunal conformément à l'article 17. Comme nous le savons, l'article 17 est celui qui englobe toutes les modifications a posteriori d'un jugement de divorce.

Ce n'est pas le cas. À vrai dire, il n'y a rien, à l'exception des besoins auxquels subviennent les parties, qui permettrait à un tribunal de modifier le plan parental ou à un des parents en désaccord de s'adresser à un tribunal à cette fin. Nous estimons que cela pourrait également être quelque chose qui mériterait d'être modifié afin que ce soit expressément indiqué dans les critères habituels à l'article 17.

J'ai une dernière observation avant de conclure, car je sais que notre temps est limité avant que nous passions aux questions. Un bon nombre d'éléments dans le projet de loi S-202 réaffirment l'intérêt supérieur de l'enfant, mais, avec tout le respect, les articles 16 et 17 précisent déjà que toutes les décisions prises par le tribunal doivent être dans l'intérêt de l'enfant. C'est un critère très semblable à celui de l'article 33 du Code civil du Québec. Au Québec, l'interprétation est la même.

Nous ne savons pas vraiment s'il serait utile d'ajouter des dispositions qui réaffirment les pouvoirs des tribunaux et la façon dont ils doivent rendre des décisions en vertu de la Loi sur le divorce, car il y en a déjà.

Enfin, on estime que certaines choses devraient être intégrées au plan parental. Une fois de plus, avec tout le respect, nous sommes tous ici pour essayer d'avoir le meilleur libellé possible. Sauf erreur, selon le paragraphe (4), le plan parental doit, en principe, expressément reconnaître certains principes.

Une grande partie de ces principes devraient vraiment être inscrits dans la loi, plutôt que sur un document signé par les parents. L'intérêt de l'enfant devrait être une question de droit. En effet, la prise de toutes les décisions dans l'intérêt de l'enfant devrait être une question de droit.

Nous n'estimons pas que cela devrait être fait par convention, ce qui ne signifie pas, si les parties s'entendent, qu'elles ne réécriront pas les principes trouvés dans la loi. Nous estimons que ces principes devraient faire partie intégrante des vastes paramètres sur lesquels repose la loi.

The Chair: I now have the pleasure of introducing Pamela Cross from the National Association of Women and the Law.

The floor is yours, Ms. Cross.

Pamela Cross, Member, National Association of Women and the Law: Good evening, and thank you very much for this opportunity to speak with you on the important matter of possible amendments to section 16 of the Divorce Act.

The National Association of Women and the Law works collaboratively with other women's equality seeking organizations for the equality rights of all women in Canada. One important component of our work is law reform advocacy.

We oppose Bill S-202, as we have various other attempts to change the Divorce Act over the past two decades, because it does not reflect the principles of women's equality.

In particular, these reforms would place women fleeing abusive relationships and their children at serious risk of ongoing abuse and violence by their former partners.

Family violence is a serious and entrenched social problem in Canada, as detailed in the fall 2016 report of Canada's Chief Public Officer of Health. In that report, Dr. Gregory Taylor noted that the majority of victims of violence within the family are women. Just under nine million, or one in three, Canadians said they had experienced violence before reaching the age of 15.

The violence that thousands of women flee each year in the country does not end when the relationship ends. In fact, risk factors for abuse, including mortality for both women and children, escalate at the time of separation, just when many families are turning to family law to resolve their disputes. Legal bullying through the family court process is a common strategy used by abusers to try to maintain power and control over their former spouses at this time.

Those who seek to resolve custody and access issues as part of a divorce proceeding rely on the provisions of the Divorce Act which, as you all know, require such decisions to be made using the best interests of the child test set out in the current law in subsection 16(8).

Bill S-202 would introduce what amounts to a presumption in favour of shared parenting. This is not appropriate, as the correct use of the best interests of the child test is significantly dependent on the unique circumstances of each child and their family.

Le président : J'ai maintenant le plaisir de présenter Pamela Cross, de l'Association nationale de la femme et du droit.

Vous avez la parole, madame Cross.

Pamela Cross, membre, Association nationale de la femme et du droit : Bonsoir, et merci beaucoup de me donner l'occasion de discuter avec vous de la question importante des modifications possibles à l'article 16 de la Loi sur le divorce.

L'Association nationale de la femme et du droit collabore avec d'autres organisations de défense du droit à l'égalité pour toutes les femmes au Canada. La promotion de la réforme du droit est un aspect important de notre travail.

Nous nous opposons au projet de loi S-202, comme nous l'avons fait au cours des 20 dernières années pour les autres tentatives de modification de la Loi sur le divorce, car il ne tient pas compte des principes de l'égalité entre les sexes.

Ces modifications feraient notamment courir aux femmes qui fuient un conjoint violent et à leurs enfants un important risque de mauvais traitements et de violence continus aux mains de leur ancien partenaire.

La violence familiale est un problème social grave et bien ancré au Canada, comme l'explique le rapport de l'automne 2016 du premier administrateur en chef de la Santé publique du Canada. Dans ce rapport, le Dr Gregory Taylor signale que la majorité des victimes de violence familiale sont des femmes. Près de neuf millions de Canadiens, c'est-à-dire un sur trois, disent avoir été victimes de violence avant l'âge de 15 ans.

La violence que des milliers de femmes fuient chaque année au pays ne s'arrête pas à la fin de la relation. En fait, le risque de maltraitance, y compris la mort, tant chez les femmes et les enfants, augmente lors de la séparation, au moment même où de nombreuses familles se tournent vers les tribunaux de la famille pour régler leurs différends. L'intimidation juridique au moyen des procédures des tribunaux de la famille est une stratégie communément employée pour tenter de continuer de dominer ou de contrôler une ancienne conjointe.

Les personnes qui cherchent à régler les questions de la garde et de l'accès dans le cadre des procédures de divorce comptent sur les dispositions de la Loi sur le divorce selon lesquelles, comme vous le savez tous, ces décisions doivent être prises en fonction du critère de l'intérêt supérieur de l'enfant qui est établi au paragraphe 16(8) de la loi actuelle.

Le projet de loi S-202 crée ce qui équivaut à une présomption en faveur du partage des responsabilités parentales. C'est inapproprié, car la bonne utilisation du critère de l'intérêt supérieur de l'enfant dépend grandement des circonstances propres à un enfant et à sa famille.

Case law has clearly established the inappropriateness of joint custody, where parents cannot communicate effectively or where one parent is fearful of the other. Creating a shared parenting presumption in the Divorce Act would create a different and less safe regime for women than is available to them under provincial and territorial legislation, most of which recognizes the unique realities of families where there has been a history of violence and abuse.

NAWL supports amendments to the Divorce Act that recognize and respond to the diversities and realities of families in this country, including the reality of violence against women and children in many of those families.

In particular, we support the following:

First, the elimination of the maximum contact provision in the current subsection 16(10) of the act, as appropriate contact with each parent should be determined by application of the best interests of the child test.

Second, we support the development of meaningful criteria for the best interests of the child test, including mandatory consideration of a history of any violence or abuse within the family, the impact of violence against women on children, the safety and well-being of the child and the mother post-separation and post-court order, the past history of parenting, and stability and continuity for the child.

We refer you to the British Columbia Family Law Act, in particular sections 37 and 38, for what we consider to be an appropriate approach to the best interests of the child test, including factors that relate to family violence and safety.

While not directly related to Bill S-202, NAWL also wishes to urge the federal government to increase its financial support for provincial legal aid family law programs to address the all-time high rate of family court litigants who are unrepresented.

Let me conclude with this thought. At the present time, with no legal presumption in favour of shared parenting, close to half of all custody cases across the country end with either an agreement or an order for joint custody.

Furthermore, parents who are able to co-parent after separation in a way that is positive for their children are not turning to the courts. They are establishing their own parenting regimes based on their mutual commitment to what is best for their children.

La jurisprudence a clairement établi le caractère inapproprié de la garde partagée, lorsque les parents sont incapables de communiquer efficacement ou lorsqu'un des parents a peur de l'autre. La création d'une présomption en faveur du partage des responsabilités parentales dans la Loi sur le divorce créerait pour les femmes un régime différent et moins sécuritaire que ce qu'on retrouve dans les lois provinciales et territoriales, qui reconnaissent majoritairement les réalités propres à une famille ayant des antécédents de violence et de maltraitance.

L'ANFD appuie des modifications à la Loi sur le divorce qui tiennent compte de la diversité des familles au pays et des réalités qui leur sont propres, y compris la violence faite aux femmes et aux enfants qui est très répandue.

Nous appuyons plus particulièrement ce qui suit.

Premièrement, nous appuyons l'élimination de la disposition relative au maximum de communication qui se trouve actuellement au paragraphe 16(10) de la loi, car la communication appropriée avec chaque parent devrait être établie en fonction du critère de l'intérêt supérieur de l'enfant.

Deuxièmement, nous soutenons l'élaboration d'aspects à prendre en considération pour remplir le critère de l'intérêt supérieur de l'enfant, notamment les antécédents de violence ou de maltraitance au sein de la famille; l'incidence sur l'enfant de la violence faite à la femme; la sécurité et le bien-être de l'enfant et de la mère après la séparation; une ordonnance applicable après les audiences du tribunal; les antécédents en tant que parent; ainsi que la stabilité et la continuité pour l'enfant.

Nous attirons votre attention sur la Family Law Act de la Colombie-Britannique, plus précisément les articles 37 et 38, qui offre selon nous une bonne approche pour remplir le critère de l'intérêt supérieur de l'enfant, en tenant compte notamment de la violence familiale et de la sécurité.

Bien que ce ne soit pas directement lié au projet de loi S-202, l'ANFD souhaite également exhorter le gouvernement fédéral à accroître son soutien financier pour les programmes d'aide juridique en droit de la famille afin de réduire la proportion jusqu'à maintenant inégalée de parties non représentées devant les tribunaux.

Je vais conclure en disant que, à l'heure actuelle, sans présomption en faveur du partage des responsabilités parentales, près de la moitié des dossiers de garde d'enfant d'un bout à l'autre du pays font l'objet soit d'une entente, soit d'une ordonnance de garde partagée.

De plus, les parents qui sont en mesure après une séparation de partager les responsabilités parentales d'une façon positive pour leur enfant ne se tournent pas vers les tribunaux. Ils établissent leurs propres régimes parentaux en fonction de leur volonté commune de faire ce qui est le mieux pour leur enfant.

In other words, the amendments proposed in this bill are, in our opinion at best unnecessary and at worst harmful to women and children.

The Chair: Thank you very much, Ms. Cross.

[*Translation*]

Senator Dupuis: Thank you to all three of you. I am very impressed by the precision and concision of your comments. I have a few very specific questions to ask. I got the impression when listening to your presentations that you had read the series of questions I had prepared for you. There is one issue that concerns me, Mr. Boyd. Once Bill S-202 is adopted, will access to justice be jeopardized if the parents that are not in conflict do not have a plan? Could you be a bit more specific on that matter?

[*English*]

Mr. Boyd: As I read the bill, the proposed paragraph 11(1)(*a.1*) would require the court to examine the adequacy of parenting plans made by married separating parents and stay the granting of divorce until it's satisfied that those requirements have been met.

It seems to me that the likely consequence of section 16.1 is that parenting plans would be the obvious way the court would measure the adequacy of the parenting arrangements that have been made, and embedded within section 16.1 are the principles that give the court a shortcut to examining the adequacy of those arrangements.

In fact, subsection 16.1(7) says:

> In the absence of evidence to the contrary, the court may presume that a parenting plan that contains the principles . . . and that is agreed to by both spouses is in the best interest of the child.

Aside from the point that that's not the rational inquiry demanded by section 11, the upshot of all of this is that parents who are seeking a divorce would be required to demonstrate the adequacy of the parenting plans they've made to the court.

At present, every province and territory in Canada have established a special procedure to allow people who aren't engaged in highly disputatious conduct to obtain a divorce. It's usually called something to the effect of the "desk order divorce" process. It's called a "desk order" because the application materials literally go and sit on a judge's desk. It's at that point that the judge reviews to ensure the grounds of marriage breakdown under section 8 have been proven and that the judge has enough evidence to make an order severing the bonds of matrimony between the spouses.

Autrement dit, nous estimons que les modifications proposées dans ce projet de loi sont au mieux inutiles et au pire nuisibles pour les femmes et les enfants.

Le président : Merci beaucoup, madame Cross.

[*Français*]

La sénatrice Dupuis : Merci à vous trois. Je suis très impressionnée par la précision et la concision de vos remarques. J'ai quelques questions très précises à vous poser. J'avais l'impression, dans vos présentations, que vous aviez lu la série de questions que j'avais préparée pour vous. Il y a une question qui m'interpelle, monsieur Boyd. Une fois le projet de loi S-202 adopté, l'accès à la justice serait-il mis en péril si les parents qui ne sont pas en conflit n'ont pas de plan? Pouvez-vous être un peu plus précis sur cette question?

[*Traduction*]

M. Boyd : D'après mon interprétation du projet de loi, l'alinéa 11(1)*a.1*) qui est proposé obligerait les tribunaux à examiner la pertinence des plans parentaux préparés par des parents mariés qui se séparent et à attendre que ces exigences soient remplies avant d'accorder le divorce.

J'ai l'impression que l'article 16.1 ferait probablement en sorte que les plans parentaux deviendraient le moyen qui s'impose aux tribunaux pour mesurer la pertinence des arrangements parentaux qui ont été pris, et les principes qui donnent aux tribunaux un raccourci pour examiner la pertinence de ces arrangements font partie intégrante de l'article 16.1.

En fait, le paragraphe 16.1(7) dit :

> Sauf preuve contraire, le tribunal peut présumer qu'un plan parental qui contient les principes [...] et dont les deux époux conviennent sert l'intérêt de l'enfant.

Mis à part le fait que ce n'est pas l'enquête rationnelle exigée à l'article 11, tout cela ferait en sorte que les parents qui veulent divorcer devraient prouver au tribunal la pertinence du plan parental qu'ils ont préparé.

À l'heure actuelle, toutes les provinces et tous les territoires au Canada ont établi une procédure spéciale pour permettre aux personnes qui ne sont pas dans une situation hautement conflictuelle d'obtenir un divorce. C'est une sorte de procédure de divorce par ordonnance de bureau, car les documents qui accompagnent la demande se retrouvent littéralement sur le bureau d'un juge. Le juge les examine pour s'assurer que les motifs de rupture du mariage en vertu de l'article 8 ont été prouvés de sorte qu'il a assez de preuves pour ordonner la rupture des liens matrimoniaux entre les conjoints.

This process requires the payment of the usual filing fees, although litigants may apply for indigent status and have those filing fees waived. Those forms have been made available through legal aid websites and public legal education websites at no cost, along with guides to filling them out, in most provinces and territories. This part of the uncoupling process is fairly simple. We have the forms and instructions on how to use them.

When a couple has children they are required to fill out some additional forms that give the court information about the parenting arrangements and about the income information for each parent. That's necessary to satisfy the court's obligation under paragraph 11(1)(*b*) to ensure that an adequate amount of child support has been prepared.

The concerns I have about access to justice are manifold. Parents seeking to divorce would be required to fill out additional, complicated new forms to express to the court what their parenting plans are. The concerns I have about that are the challenges that would necessarily be posed to people who are new to Canada, by people who have lower literacy levels, and by people who have cognitive disorders and are unable to manage the complexity of filling out these forms.

In British Columbia, the desk order divorce process costs roughly $350, all in, for the forms you have to fill out and the fees you have to pay to file the forms and obtain judgment. That's not including the fee you have to pay to a lawyer or a notary public to execute the affidavit that gives the court the information it needs about the divorce and child support.

This is going to pose an additional problem for litigants trying to access justice who face an increasing likelihood of having to hire a lawyer to negotiate through a process that has been intentionally designed by most courts to be a simple matter of filing some paperwork and waiting a certain amount of time.

The other issue, though, is not just the additional paperwork and whether that will pose a barrier to people who have less fluency in the official languages. It also is the increased likelihood of having to hire a lawyer that flows from the complexity of the forms and the likelihood that there will be an increased amount of conflict as a result of the upset to plans that have worked quite well for parents, or a parent who is prone to conflict who sees the opportunity to gain an advantage as a result of the principles enunciated in subsection 16.1(4).

There is a fundamental access problem in terms of managing what these forms will look like and providing the evidence the court will need to make a sensible, rational, reasoned decision about the quality of the parenting plans provided.

Ce processus nécessite le paiement des frais de dépôt habituels, mais les parties à un litige peuvent être exemptées en présentant une demande de statut d'indigent. Les formulaires sont accessibles sans frais sur des sites web d'aide juridique et des sites web publics de renseignements juridiques. Dans la plupart des provinces et des territoires, on y trouve également des guides pour savoir comment les remplir. Cette partie du processus de séparation est plutôt simple. Nous avons les formulaires ainsi que des modes d'emploi.

Quand un couple a des enfants, il doit remplir d'autres formulaires pour informer le tribunal de ses arrangements parentaux et pour fournir des renseignements sur le revenu de chaque parent. C'est nécessaire pour remplir l'obligation du tribunal prévue à l'alinéa 11(1)*b*), qui vise à s'assurer que le montant de la pension alimentaire qui a été établi est adéquat.

J'ai de nombreuses préoccupations concernant l'accès à la justice. Les parents qui veulent divorcer auraient à remplir de nouveaux formulaires compliqués pour présenter au tribunal leur plan parental. Ce qui me préoccupe à ce sujet, ce sont les difficultés qui seraient nécessairement créées pour les nouveaux arrivants au Canada, les personnes peu alphabétisées ainsi que les personnes atteintes de troubles cognitifs qui seraient incapables de gérer la complexité de ces formulaires.

En Colombie-Britannique, en cas de divorce par « ordonnance de bureau », il faut débourser un total d'environ 350 $ pour obtenir les formulaires à remplir et payer les frais engagés pour les remplir et pour obtenir un jugement. Cela ne comprend pas les frais d'avocat ou de notaire nécessaires à la production de l'affidavit qui donne au tribunal l'information dont il a besoin concernant le divorce et la pension alimentaire.

Cela crée un problème supplémentaire pour les parties à un litige qui essaient d'accéder à la justice, car il est de plus en plus probable qu'elles devront engager un avocat pour négocier dans le cadre de procédures qui ont été intentionnellement conçues par la plupart des tribunaux de manière à ce qu'on ait seulement à présenter des formulaires et à attendre un certain temps.

L'autre problème ne se limite toutefois pas aux formalités administratives supplémentaires qui risquent de créer un obstacle pour les gens qui ne parlent pas couramment les langues officielles. Il est également attribuable au risque plus élevé de devoir engager un avocat compte tenu de la complexité des formulaires ainsi qu'au risque accru de conflits attribuables au bouleversement de plans qui ont bien fonctionné pour les parents, ou au risque qu'un parent enclin aux conflits voit cela comme une occasion d'obtenir un avantage à cause des principes énoncés au paragraphe 16.1(4).

Il y a un problème d'accès fondamental sur le plan de la gestion de ces formulaires et de la présentation de preuves au tribunal qui rendra une décision sensée, rationnelle et réfléchie concernant la qualité des plans parentaux fournis.

The other part of access to justice is actually being able to get into the door of the courthouse. When a divorce claim is bounced because of a child support problem, the judge will usually make some notes. The courts have a pre-printed form with some check boxes that a judge checks off. Quite often, it's a matter of filing a new affidavit with some additional information to explain the child support problem, or sometimes it's a requirement to actually appear in front of a judge in chambers.

That step, the oral appearance, is quite daunting to many litigants who have never had experience with the court process, and most people who are involved in family court processes haven't been involved in another form of court process before. Here they are, being required to speak to the judge in open chambers in a non-private setting to explain child support. This adds a whole new level of complexity.

The point about getting to the court doors is that we're experiencing increasing delays in backlogs in courts all across Canada. Imposing this additional requirement will rob judicial resources from the front lines, the chambers hearing processes needed for all civil and criminal matters before Canada's courts, as well as the trial time.

My concern is that already the delays are quite staggering in provinces like Alberta where you will not get a half-day appearance before a judge any sooner than six months down the road. Now we're talking about robbing more judges from that essential hearing process, which will slow down the administration of justice for all who are involved, not to mention the people who now may have to wait a number of months to appear before a judge to explain what they mean by their parenting plan.

[*Translation*]

Senator Dupuis: If I understood correctly, Ms. Kirouack, you spoke of a certain number of clauses that did not seem clear to you. You listed them in your presentation. You wondered if the adoption of Bill S-202 could lead the courts to impose those plans.

Ms. Kirouack: Basically, the question I asked myself about what is being proposed concerns the fact that the court would have the power to change what is submitted to it, but what is not clear is whether the court would have the power to impose the arrangements. There is no inherent power in the bill as it stands to impose them, nor to modify arrangements under clause 17.

When one looks at the first paragraphs of new section 16.1, as proposed, subsections (*a*) and (*b*) discuss the child's place of residence or residential schedule, and the allocation of time spent by the child under the care of each spouse. How does this affect section 16? Section 16 concerns the custody orders, the time

L'autre facette de l'accès à la justice consiste à être en mesure de franchir le pas de la porte du palais de justice. Lorsqu'une demande de divorce est refusée à cause d'un problème de pension alimentaire, le juge prend habituellement des notes. Les tribunaux ont un formulaire imprimé avec des cases qu'il doit cocher. Il arrive souvent qu'un nouvel affidavit contenant des renseignements supplémentaires soit nécessaire pour expliquer le problème de pension alimentaire, ou il faut parfois comparaître devant un juge en chambre.

Cette étape, la comparution orale, est très intimidante pour de nombreuses personnes qui n'ont jamais pris part à une procédure judiciaire, et la plupart des personnes qui se retrouvent devant un tribunal de la famille en sont à leur première expérience. Elles doivent soudainement parler à un juge dans une salle d'audience publique pour expliquer un problème de pension alimentaire, ce qui ajoute un tout autre degré de complexité.

J'ai parlé de franchir le pas de la porte du palais de justice parce que les délais judiciaires sont de plus en plus longs sur les listes d'attente des tribunaux d'un bout à l'autre du Canada. L'imposition de cette exigence supplémentaire privera de ressources judiciaires la ligne de front, c'est-à-dire les chambres qui doivent entendre toutes les affaires civiles et criminelles avant que les tribunaux du Canada en soient saisis, et elle réduira le temps d'instruction.

Déjà, il y a des listes d'attente monstres dans certaines provinces, notamment en Alberta, où il faut attendre au moins six mois avant d'avoir droit à une demi-journée devant un juge. Et maintenant, on envisage de priver encore plus de juges du processus essentiel qu'est l'audience, ce qui va ralentir l'administration de la justice à tous les niveaux, sans parler des gens qui devront désormais attendre des mois pour se présenter devant un juge afin d'expliquer leur plan parental.

[*Français*]

La sénatrice Dupuis : Si je comprends bien, maître Kirouack, vous avez parlé d'un certain nombre d'articles qui ne vous paraissaient pas clairs. Vous en faites la nomenclature dans votre présentation. Vous vous demandez si l'adoption du projet de loi S-202 pourrait amener les cours à imposer ces plans.

Mme Kirouack : La question de base que je me pose dans ce qui est proposé, c'est que le tribunal aurait le pouvoir de modifier ce qui lui est présenté, mais ce n'est pas clair si le tribunal a le pouvoir de l'imposer. Il n'y a pas de pouvoir inhérent pour l'imposer au départ, tel que libellé, ni pour le modifier en vertu de l'article 17.

Par ailleurs, quand on regarde les premiers alinéas du nouvel article 16.1, tel qu'il est proposé, les alinéas *a*) et *b*) traitent du lieu de résidence ou de l'horaire de résidence et de l'attribution de temps à l'enfant sous les soins de chaque époux. Que devient alors l'article 16? C'est l'article 16 qui décrète les ordonnances

spent with each one of the parents, whether we are talking about custody, access, or where the child resides.

In fact, before May 1997, when the federal and provincial guidelines were introduced, there were cases where custody was not discussed, but rather the time the children would spend with each parent. The percentages that were introduced in May 1997 caused a sort of plethora and polarization around the custody concept, which is new if you go back to the way things were before the May 1997 reform. We commented on this at the time when we appeared before parliamentary committees.

That is the other question I have as well, because when I look at the details of section 16.1, it overlaps with section 16 to some degree, and to some degree with section 17 as well. The other aspect in this regard — and I think I'm going to agree totally with my colleague — is that there are two strong presumptions in the bill, were parents are being asked to reiterate basic principles, that is to say that the child must have as much contact with his parents as possible, including with third parties. However, proposed section 16.1 does not contain the caveat which appears in section 16 and subsection 17(9), which specifies that contact must be compatible with the interest of the child. This is a general principle which is not accompanied by terms or conditions specifying that the interest of the child is primordial. There is a lack of clarity there.

Senator Dupuis: My last question is for Ms. Cross. In your presentation, you insisted on the presumption in favour of shared custody. I would like you to explain your position on this. If I understand correctly, can that presumption jeopardize the interest of the child? Did I understand what you said correctly?

[*English*]

Ms. Cross: I'm not sure I understand your question. We oppose any presumption when it comes to the question of custody and access. At this point, in particular, I'm speaking in opposition to a presumption in favour of shared parenting.

Shared parenting, joint custody, seems to be clearly contraindicated in situations with a history of parental abuse, most often directed at the mother by the father. We could have a bigger discussion if we had more time than we do tonight about the notion of presumptions generally.

At this point I'm speaking specifically to the issue of the proposal that the starting point be a presumption in favour of shared parenting. That would mean that any parent who didn't feel that was in the best interest of their child would have to argue back from that starting point as opposed to the present

de garde, le temps de résidence avec chacun des parents, qu'il s'agisse de garde, d'accès ou de modalités de résidence.

D'ailleurs, vous savez, avant mai 1997, c'est-à-dire lors de l'introduction des lignes directrices tant fédérales que provinciales, il y avait des dossiers où on ne parlait pas de garde, mais plutôt de temps de résidence. Ce sont les pourcentages de mai 1997 qui ont causé une espèce de pléthore et de polarisation sur le concept de garde, ce qui est tout de même une nouveauté si on se place antérieurement à la réforme de mai 1997. Cela avait fait partie des commentaires qu'on avait émis, à l'époque, dans le cadre de commissions parlementaires.

C'est l'autre question que je me pose aussi, parce que je regarde les modalités de l'article 16.1, qui contient des recoupements, soit avec l'article 16 et, dans certains cas, soit avec l'article 17. L'autre aspect à cet égard — je crois que je vais abonder dans le même sens que ma consoeur —, c'est qu'il y a deux présomptions fortes en ce qui a trait au projet de loi, où on demande aux parents de réitérer des principes fondamentaux, c'est-à-dire que l'enfant doit avoir le maximum de contacts avec ses parents, y compris avec de tierces personnes. Cependant, le nouvel article 16.1, tel que libellé, ne contient pas la mise en garde qui apparaît à l'article 16 et au paragraphe 17(9) et qui précise que le contact doit être compatible avec l'intérêt de l'enfant. C'est un principe général qui n'est pas accompagné de modalités ni de facteurs, effectivement, pour faire en sorte de préciser qu'il s'agit d'abord de l'intérêt de l'enfant. Il y a une difficulté d'arrimage par rapport à cela.

La sénatrice Dupuis : Ma dernière question s'adresse à Mme Cross. Dans votre présentation, vous avez insisté sur la présomption en faveur de la garde partagée. En ce sens, j'aimerais que vous m'expliquiez votre position. Si je comprends bien, cette présomption peut mettre en péril le principe de l'intérêt de l'enfant. Est-ce que je comprends bien ce que vous nous disiez?

[*Traduction*]

Mme Cross : Je ne suis pas certaine de comprendre votre question. Nous sommes contre toute présomption quand il est question des droits de garde et de visite. Sur ce point précis, je m'oppose à toute présomption en faveur du partage égal du rôle parental.

Le partage égal du rôle parental, ou la garde partagée, semble être clairement contre-indiqué dans les cas de violence parentale, plus souvent des comportements violents du père envers la mère. Nous pourrions discuter longuement de la notion de présomption en général si nous avions plus de temps ce soir.

Dans ce cas-ci, je fais précisément référence à la proposition, qui privilégie d'emblée une présomption en faveur du partage égal du rôle parental. Cela signifie que tout parent qui juge que cette solution ne serait pas dans le meilleur intérêt de son enfant devrait se battre pour faire valoir son point. Actuellement, ni la

status in the Divorce Act and in provincial and territorial legislation, which is one where there's no presumption at all. The test is simply, or maybe not so simply, the best interest of the child.

If we are now to interpret the best interest of the child by overlaying on it a presumption in favour of shared parenting, that's problematic.

Senator Dupuis: That was my question. Thank you.

[*Translation*]

Senator Carignan: My question is about the tenor of the jurisprudence. The purpose of the bill is to establish the presumption that shared custody is more beneficial. That is what I understand from the bill. In Quebec, judges are increasingly opting for shared custody, or tend to grant quite open access, even if not in an actual shared custody context, which means that this presumption that shared custody is in the interest of the child is not really necessary.

Ms. Kirouack: If I may say so, I don't see a presumption in favour of shared custody anywhere in the bill. I see clear presumption in favour of the joint exercise of parental authority, but the bill does not mention encouraging shared custody anywhere. There is a presumption that favours the interest of the child — those are the conditions I mentioned earlier — and, in fact, there is a presumption that contacts should be encouraged. However, in my opinion, there is no presumption in favour of shared custody.

As for the jurisprudence in Quebec, the courts have repeated on many occasions that there is no presumption in favour of shared custody in the jurisprudence. Even if, de facto, there were such orders when I was a young lawyer 25 years ago, the fact remains that the Court of Appeals and our superior courts have reiterated the principle many times. I would say that this jurisprudence is constant, but that there is no presumption in the jurisprudence.

[*English*]

Mr. Boyd: I agree with everything Ms. Kirouack has said. Once upon a time there was a presumption that only one parent should have custody of a child, and that was for the explicit purpose of preserving children from conflict. The belief was that if you had two parents trying to steer the boat, the child would be exposed to that conflict, and that would be contrary to the child's best interests.

The 1985 Divorce Act, the current act, introduces the concept of joint custody at subsection 16(4), when it says that the court can award custody to one or more people. However, joint custody means the distribution of parental authority, the ability to make decisions jointly, or the right to have input into what

Loi sur le divorce ni les lois provinciales et territoriales ne s'appuient sur une telle présomption. Le critère à considérer est tout simplement, même si ce n'est pas si simple, le meilleur intérêt de l'enfant, sans présomption aucune.

Si nous tentons de déterminer le meilleur intérêt de l'enfant en voilant le tout d'une présomption en faveur du partage égal du rôle parental, cela va poser problème.

La sénatrice Dupuis : C'est ce que je voulais savoir. Merci.

[*Français*]

Le sénateur Carignan : Ma question porte sur l'état de la jurisprudence. Le projet de loi a pour but d'instaurer la présomption que la garde partagée est plus avantageuse. C'est ce que je comprends du projet de loi. Au Québec, les juges ont de plus en plus tendance à opter pour la garde partagée ou, sinon, à accorder des accès assez élargis, même si ce n'est pas un concept de garde partagée, ce qui fait que cette présomption qu'une garde partagée est dans l'intérêt de l'enfant n'est pas vraiment nécessaire.

Mme Kirouack : Si je puis me permettre, je ne vois nulle part dans le projet de loi une présomption en faveur de la garde partagée. Je vois une présomption claire d'exercice conjoint de l'autorité parentale, mais nulle part le projet de loi ne prévoit qu'on doit favoriser une forme de garde partagée. Il y a une présomption qui est dans l'intérêt de l'enfant — et ce sont les mises en garde que j'ai faites plus tôt —, lorsque, effectivement, il y a la présomption de favoriser des contacts. Cependant, selon moi, il n'y a pas de présomption en faveur d'une garde partagée.

Par ailleurs, pour ce qui est de la jurisprudence constante au Québec, les tribunaux ont réitéré à maintes reprises qu'il n'y a pas de présomption jurisprudentielle en faveur de la garde partagée. Même si, de facto, il y avait de telles ordonnances quand j'étais jeune avocate il y a 25 ans, il reste que la Cour d'appel et nos cours supérieures, à maintes reprises, réitèrent le principe. Je vous dirais qu'il s'agit de jurisprudence constante, mais qu'il n'y a pas de présomption jurisprudentielle.

[*Traduction*]

M. Boyd : Je suis entièrement d'accord avec Mme Kirouack. Jadis, on présumait que la garde de l'enfant devait revenir à un seul parent, dans l'objectif explicite de préserver l'enfant de tout conflit. L'idée était qu'avec deux parents essayant de mener la barque, l'enfant serait forcément exposé à des conflits, ce qui allait à l'encontre de son meilleur intérêt.

La Loi de 1985 sur le divorce, la loi actuellement en vigueur, présente la notion de garde partagée au paragraphe 16(4), qui stipule que le tribunal peut autoriser la garde par une ou plusieurs personnes. Cependant, la garde partagée renvoie au partage de l'autorité parentale, la capacité de prendre des

decisions are. That's different than shared custody, which usually implies an equal or near-equal sharing of the children's time.

Like my colleague, I don't read the legislation as calling for a sharing of time, but it sets out a list of principles which advocate for each parent's continued involvement in decision-making after the divorce has been granted.

[*Translation*]

Senator Carignan: With regard to the bill as such, if we worked on it, and amended it — since there seem to be several clauses that pose problems, in my opinion — could we transform it into a good bill, or would it be preferable to simply eliminate it? I am trying to find something positive, but I am having trouble working up any enthusiasm. I am trying to see some usefulness in it.

If I search carefully, I think that the usefulness might come from the fact that there are more and more people who represent themselves in court, and the bill could be a mechanism or formula to force the parents to sit down together and look at the parameters. In short, can this bill be "saved," if I may use that expression?

Ms. Kirouack: With all due respect, a child can't be seen as undivided joint property, or a form. I have 25 years of practice. When I was a young lawyer, and did not have white hair, the children in our cases were in high school. I have seen them go from high school to primary school to daycare. Today, in some cases, they are still in their mother's womb. I never saw that when I was a young lawyer. I am not an antique, but I do have 25 years of experience.

What I mean to say is that the children in the cases that are before the courts are younger and younger these days. Things were easier when they were 14 to 16. At that age they go skiing, they are familiar with religion, schools, and broad guidelines. Nowadays, parents' decisions must necessarily be joint decisions, and the best form in the world will never be able to cover that. What do they do in high school? Will they go to academic sports camps? Will the little girl be a hockey champion? Will you have your child operated on at 8 because he has a kidney reflux problem, or will you wait until he is 12? The best form in the world will never be able to take all of that into account. In fact, worse than that, personally, I think it is dangerous.

Let's not forget that parental authority is related to the important decisions we must make for our child. I'm not talking about bedtime or the right to go to a daycare friend's party. I'm thinking more along the lines of issues such as do you let him drive the all-terrain vehicle at 8 years of age, or get a tattoo at

décisions conjointement, ou le droit d'avoir son mot à dire dans la prise de décisions. C'est différent de la garde partagée proprement dite, qui sous-entend généralement un partage égal ou presque du temps passé avec l'enfant.

Selon mon interprétation, et celle de ma collègue, la loi ne se prononce pas sur le partage du temps, mais établit plutôt des principes préconisant l'engagement continu de chacun des parents dans la prise de décisions suivant la finalisation du divorce.

[*Français*]

Le sénateur Carignan : En ce qui a trait au projet de loi en tant que tel, si on le travaillait et l'amendait — puisqu'il y a plusieurs articles qui semblent poser problème, selon moi —, pourrions-nous en faire un bon projet de loi ou serait-il préférable de l'abattre tout simplement? J'essaie d'y trouver quelque chose de positif, mais j'ai de la difficulté à y voir un aspect emballant. J'essaie d'y voir une utilité.

En cherchant bien, je me dis que, peut-être, l'utilité viendrait du fait qu'il y a de plus en plus de gens qui se représentent seuls et que le projet de loi pourrait servir de mécanisme ou de formule pour obliger les parents à s'asseoir ensemble et à regarder un peu les paramètres. Bref, ce projet de loi peut-il être « sauvé », si vous me permettez l'expression?

Mme Kirouack : Sauf le respect que je vous dois, un enfant n'est pas une copropriété indivise ni un formulaire. J'ai 25 ans de pratique. Quand j'étais jeune avocate et que je n'avais pas de cheveux blancs, les enfants liés à nos dossiers étaient au secondaire. Je les ai vu passer du secondaire au primaire et à la garderie. Aujourd'hui, dans certains cas, ils sont encore dans le ventre de leur maman. Je ne voyais pas cela quand j'étais jeune avocate. Je vous rappelle que je ne suis pas une antiquité, j'ai 25 ans de pratique.

Ce qu'il faut comprendre de ce que je viens de dire, c'est que les enfants dont il est question dans les dossiers qui sont devant les tribunaux sont de plus en plus jeunes. Ça allait bien quand ils avaient de 14 à 16 ans. À cet âge, ils font du ski, ils connaissent la religion, les écoles, les grandes directives. De nos jours, les décisions des parents doivent inévitablement être conjointes, et le plus beau formulaire du monde ne pourra jamais couvrir cela. Qu'est-ce qu'on fait au secondaire? Vont-ils faire du sport-étude? Est-ce que la petite fille sera une championne de hockey? Est-ce qu'on fera opérer notre enfant à 8 ans parce qu'il a un problème de reflux aux reins ou est-ce qu'on attendra à 12 ans? Le plus beau formulaire ne pourra jamais tenir compte de tout cela. Pire, personnellement, je crois que c'est dangereux.

N'oublions pas, l'autorité parentale est liée aux décisions importantes à prendre pour notre enfant. Il ne s'agit pas de l'heure du dodo ou du droit de participer à la fête de son petit copain de la garderie. Non, il s'agit plutôt de questions à savoir, par exemple, à 8 ans, lui donne-t-on la permission de conduire le

12? The first sexual relations, operations, will he go to private or international school; all of these are fundamental issues. They are important decisions. Such things can evolve during the child's whole life, and that is a good thing, because the interests of the child evolve over time and in all kinds of ways.

If your child has a serious accident and needs special care, you will inevitably have to adapt. If your older child breaks his incisors and needs orthodontia, that's another thing. This is why I have some serious reservations about the idea of a form.

Perhaps it is because I come from Quebec. You can point the finger at me if you like, but I experienced 40 years of joint parenting authority. Parents do it; we call it joint parenting authority. And if they run into disagreements, the Civil Code makes it possible to go to court with issues they consider very important.

In divorce agreements and cases that are likely to be more litigious, there are specific provisions to cover eventualities, over a certain period of time, regarding certain decisions that could arise in the course of the two following years, whether with regard to birthdays or where the child will go for the holidays, if this is likely to be controversial.

In all cases, children are covered from the age of 2 until they turn 18. And even if these decisions are made for them, until they reach the age of majority, the fact there may later be child support obligations around these issues seems a bit dangerous to me, all the more so since what is being proposed encroaches on section 15.

As for the criteria used to interpret section 15, which are the interest of the child and the caveats regarding access or custody rights, they must be in the interest of the child. I have the same concern about section 16, which replaces former sections 15 and 17, regarding custody, because all of a sudden, new criteria are introduced that do not include parameters to protect the rights of the child. As a family law specialist, I can tell you that this concerns me.

[*English*]

Senator McIntyre: Thank you all for your presentations. I have two questions.

My first question is directed to Mr. Boyd. I had the opportunity to read your brief on Bill S-202. Congratulations, it is well written and well drafted

As I understand, your research institute cannot support the adoption of this bill, at least in its present form. In other words, it needs to be better prepared or redrafted.

quatre-roues, ou, à 12 ans, la permission de se faire tatouer? Les premières relations sexuelles, les opérations, ira-t-il à l'école privée ou internationale, ce sont des questions fondamentales. Ce sont des décisions importantes. Ces choses sont appelées à changer durant toute la vie de l'enfant, et c'est une bonne chose, parce que l'intérêt de l'enfant évolue dans le temps et de toutes sortes de façons.

Si votre enfant est victime d'un grave accident et qu'il nécessite des soins spéciaux, vous devrez inévitablement vous adapter. Par ailleurs, si votre plus vieux se brise les incisives et qu'il a besoin d'orthodontie, c'est autre chose. Voilà pourquoi j'ai de sérieuses réserves avec l'idée d'avoir un formulaire.

C'est peut-être parce que je viens du Québec. Vous pouvez me pointer du doigt si vous voulez, mais j'ai vécu 40 ans d'autorité parentale conjointe. Les parents le font, cela s'appelle l'autorité parentale conjointe. Et lorsqu'ils font face à des difficultés, le Code civil prévoit pour eux la possibilité de saisir le tribunal des questions qu'ils jugent très importantes.

Par ailleurs, dans les conventions de divorce et les dossiers susceptibles d'être plus litigieux, des dispositions spécifiques sont prévues afin de se projeter dans le temps, quant à certaines décisions qui pourraient se prendre au cours des deux prochaines années, qu'il s'agisse de fêtes particulières ou de l'endroit où se prendront les vacances, si tant est que cela puisse être litigieux.

Dans tous les dossiers, les enfants sont couverts de l'âge de 2 ans jusqu'à leur majorité. Et même si des décisions se prennent jusqu'à leur majorité, le fait qu'il y ait des obligations alimentaires a posteriori sur ces questions me semble un peu dangereux, d'autant plus que ce qui est proposé vient empiéter sur l'article 15.

Pour ce qui est des critères selon lesquels on a interprété l'article 15, qui sont l'intérêt de l'enfant et les mises en garde, à savoir s'il y aura des droits d'accès ou de la garde, ils doivent être dans l'intérêt de l'enfant. J'ai la même inquiétude quant à l'article 16, qui remplace les anciens articles 15 et 17 au sujet de la garde, car, tout à coup, on arrive avec de nouveaux critères qui n'ont pas de paramètres pour sauvegarder l'intérêt de l'enfant. À titre de « familialiste », je peux vous dire que cela m'inquiète.

[*Traduction*]

Le sénateur McIntyre : Merci à vous tous pour vos exposés. J'ai deux questions à vous poser.

La première s'adresse à M. Boyd. J'ai eu l'occasion de lire votre mémoire sur le projet de loi S-202. Félicitions, c'est bien rédigé et bien pensé.

Si je comprends bien, votre institut de recherche ne peut pas appuyer l'adoption de ce projet de loi, du moins pas dans sa forme actuelle. Autrement dit, il faudrait revoir le tout et formuler les choses différemment.

Your brief points to the fact that the Alberta Family Law Act and the British Columbia Family Law Act set out factors that can assist both the court and the parents in determining the best interests of children. Those factors are child-centred, as are the principles proposed in Bill S-202.

However, as I understand the difference between both acts, as opposed to Bill S-202, the acts consider objective facts. You talk about those objective facts in your brief.

Could you elaborate a bit on that, please? I found it very interesting.

Mr. Boyd: The point I was heading toward was that subsection 16.1(4) asks parents to subscribe to a list of principles. Some of those principles are principles stated in the Divorce Act, such as the imperative to act at all times in the best interests of the child. Others stray from that and adopt a flavour that is more ideological, to some extent.

I am concerned about the admonition that the dissolution of the parents' marriage does not alter the fundamental nature of parenting, which remains a shared responsibility. That may not reflect the lives and they lived reality of the family while they were together. Why should that change after they separate?

I was pointing out that provincial and territorial legislation has traditionally treated matters concerning parenting after separation a great deal more voluminously than the Divorce Act, which essentially gets the job done in section 16 that contains a whopping 10 paragraphs.

That's not a lot. The Divorce Act says that you shall only consider the best interests of the child. There's nothing wrong with that, but it has been left to the courts to add embroidery to that so that we more fully understand what the best interests of the child mean.

Perhaps because of political exigencies or because they have more time, or perhaps because section 92 of the Constitution Act gives them authority to deal with matters of a purely private nature, the provincial legislation generally goes on at much more length.

The legislation of the provinces, with which I'm familiar, doesn't stop at: You shall only consider the best interests of the child. It gives you a list of factors that you should consider in thinking about how those best interests are served.

For example, section 37 of the new B.C. Family Law Act doesn't contain a list of principles that parents are being asked to buy into as the price of their divorce. To determine what is in the best interests of a child, all the child's needs and circumstances

Dans votre mémoire, vous faites référence aux lois sur le droit de la famille de l'Alberta et de la Colombie-Britannique, qui établissent des critères permettant au tribunal et aux parents de mieux déterminer le meilleur intérêt des enfants. Ces critères sont axés sur les enfants, tout comme les principes proposés dans le projet de loi S-202.

Par contre, si je ne m'abuse, ces deux lois, contrairement au projet de loi S-202, tiennent compte de faits objectifs. Vous en parlez dans votre mémoire.

Pourriez-vous nous en dire un peu plus à ce sujet? Je trouve cela très intéressant.

M. Boyd : Là où je voulais en venir, c'est que le paragraphe 16.1(4) demande aux parents d'adhérer à une liste de principes. Certains de ces principes sont énumérés dans la Loi sur le divorce, comme la nécessité d'agir en tout temps en fonction de l'intérêt de l'enfant. D'autres dévient de ces principes et sont plus idéologiques, je dirais.

J'ai des réserves à l'égard de l'avertissement disant que la dissolution du mariage des parents ne modifie pas la nature fondamentale de leur responsabilité parentale, qui demeure une responsabilité partagée. Ce n'est pas nécessairement le reflet de ce qu'était la réalité de cette famille avant la séparation. Pourquoi est-ce que cela devrait changer après la séparation?

Je signalais que les lois provinciales et territoriales ont toujours abordé les questions de la parentalité après une séparation de façon beaucoup plus exhaustive que la Loi sur le divorce, qui règle essentiellement la question à l'article 16, qui compte 10 paragraphes, rien de moins.

C'est peu. La Loi sur le divorce se contente de dire qu'il faut agir dans l'intérêt de l'enfant. Il n'y a rien de mal là-dedans, mais ce sont les tribunaux qui doivent broder autour de ces quelques lignes, de façon à brosser un portrait beaucoup plus complet de ce que cela signifie.

C'est peut-être parce que les provinces ont différentes exigences politiques, ou qu'elles disposent de plus de temps, ou c'est peut-être que l'article 92 de la Loi constitutionnelle leur confère le pouvoir de traiter de questions purement personnelles, mais les lois provinciales sont généralement beaucoup plus exhaustives.

Les lois provinciales, celles que je connais, ne se limitent pas à dire qu'il faut tenir compte du meilleur intérêt de l'enfant. Elles énumèrent une liste de facteurs à considérer pour déterminer comment mieux servir les intérêts de l'enfant.

Par exemple, l'article 37 de la nouvelle loi sur le droit de la famille de la Colombie-Britannique énonce une série de principes auxquels les parents doivent adhérer pour obtenir le divorce. Pour déterminer ce qui est dans le meilleur intérêt de l'enfant, tous les besoins de l'enfant et toutes les circonstances

must be considered. That is pretty much what the Divorce Act says at subsection 16(8).

Moving on, because the section applies to both judges and parents who are making decisions about the best interests of their child it asks them to consider factors like the child's health and well-being; the views of the child, which is a requirement under the UN Convention on the Rights of the Child, Article 12; the history of the child's care; and the child's need for stability.

As my friend pointed out, for children who are three years old, the parenting plan will not work when they turn 5, 10 or 15. The child's need for stability is a flexible concept that adapts to a child who has special needs and a higher demand for stability than a more well-adjusted 8-year-old does; to the ability of each person who is a guardian and who seeks parental authority; to the impact of family violence on the child's safety and well-being; and to the appropriateness of an arrangement that would require the guardians to cooperate.

It's a multi-textured, more complicated way of addressing it. It's asking the parents not to buy into a list of values but to reflect upon their actual history together, the history of their parenting, and the real factors that play into parenting decisions. Some children who are eight years old can handle a shared parenting regime where they're with one parent for a week and then with the other. But a child, for example, who has a disorder somewhere on the autism spectrum isn't able to manage that, and neither is a child who has an anxiety disorder. Calling for that kind of contextualized analysis, and giving parents and judges a list of factors to think about, can clarify this. In fact, the parenting plans from states such as Idaho, or the parenting plan kit that's available online from the Department of Justice, do ask for that kind of contextualized analysis of what is in the child's best interests. The Alberta legislation that I cite says much the same.

Senator McIntyre: Should other provinces follow the Alberta and B.C. legislation?

Mr. Boyd: That's a philosophical question I will attempt to answer, as briefly as I can. The hyper-brief answer is yes, absolutely.

Alberta and B.C. have explicitly rejected the polarizing language of custody and access, which has plagued the Divorce Act since it was first enacted in 1968 and, frankly, was borrowed directly from the U.K. Divorce and Matrimonial Causes Act, 1857.

We haven't got much further than that. By rejecting ideas about custody and access in favour of larger, softer language that talks about presumptions of guardianship, you are able to wean

doivent être prises en compte. C'est en gros ce que prévoit le paragraphe 16(8) de la Loi sur le divorce.

De plus, parce que l'article s'applique tant aux juges qu'aux parents qui doivent décider de ce qui est le mieux pour leurs enfants, il prévoit de tenir compte de facteurs tels que la santé et le bien-être de l'enfant; le point de vue de l'enfant, qui est une exigence de la Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant, article 12; les antécédents de soin de l'enfant; et le besoin de stabilité de l'enfant.

Comme mon ami l'a mentionné, le plan parental établi pour un enfant de trois ans ne fonctionnera plus quand l'enfant aura 5, 10 ou 15 ans. Le besoin de stabilité de l'enfant est une notion malléable qui peut être adaptée selon le cas : un enfant ayant des besoins spéciaux réclamera plus de stabilité qu'un enfant de huit ans bien équilibré, par exemple; les gardiens désirant exercer l'autorité parentale n'ont pas tous les mêmes capacités; la violence familiale a des répercussions sur la sécurité et le bien-être de l'enfant; et une entente qui exigerait la coopération des gardiens n'est pas appropriée dans tous les cas.

C'est une approche plus complexe et nuancée. On ne demande pas aux parents d'adhérer à une liste de valeurs, mais plutôt de réfléchir à leur parcours à deux, à leur vécu en tant que parents, et aux facteurs qui influent véritablement sur leur prise de décisions. Certains enfants de huit ans peuvent s'accommoder d'une garde partagée d'une semaine sur deux. Mais ce n'est pas souhaitable pour un enfant qui présente un trouble du spectre de l'autisme, par exemple, ni pour un enfant qui souffre d'anxiété. Prévoir ce genre d'analyse contextuelle, et donner aux parents et aux juges une liste de facteurs à considérer, peut clarifier tout cela. En Idaho, notamment, les plans parentaux s'appuient sur ce genre d'analyse contextuelle pour déterminer ce qui est dans le meilleur intérêt de l'enfant. Il en va de même pour les ressources offertes sur le site du ministère de la Justice pour préparer un plan parental. La loi de l'Alberta dont je vous parle prévoit en gros la même chose.

Le sénateur McIntyre : Est-ce que d'autres provinces devraient emboîter le pas à l'Alberta et à la Colombie-Britannique?

M. Boyd : C'est une question philosophique à laquelle je vais tenter de répondre. La réponse la plus brève est oui, absolument.

L'Alberta et la Colombie-Britannique ont explicitement rejeté la terminologie polarisante entourant les droits de garde et de visite, qui contamine la Loi sur le divorce depuis son adoption en 1968, et qui a carrément été calquée sur celle de la Divorce and Matrimonial Causes Act du Royaume-Uni, adoptée en 1857.

En gros, c'est tout. En rejetant les notions usuelles de garde et de visite en faveur d'une terminologie plus large et moins restrictive pour parler des présomptions relatives aux gardiens, il

parties from some of the conflict and the opportunity for conflict that "custody" poses.

This is not to say that it's a one size fits all solution. Where a parent is plainly unsuited to be a guardian, or where there is a presence of family violence, mental illness, substance abuse, or all those other factors that make co-parenting impossible, the parent can remain a guardian; but those guardianship responsibilities and parental authority can be tightly constrained.

In my opinion, having practised in British Columbia under the old legislation as well as the new, the new represents a significant advancement from where we were under the old language when people fought about custody and access. Incidentally, the fighting about custody is why there has been such a skyrocketing rate of joint custody, even though joint custody doesn't mean a sharing of the child's time but a sharing of decision-making responsibility.

To say "I have joint custody" is not to say, "I'm an access dad."

[*Translation*]

Senator McIntyre: Certain critics maintain that given the difference between civil law and common law outside Quebec, the bill might create a distinction regarding custody between children born of a married couple and those whose parents are not married. What do you think of that concept?

Ms. Kirouack: In Quebec or outside Quebec?

Senator McIntyre: Both, or rather, in Quebec.

Ms. Kirouack: Yes, because regarding the rest of Canada, things seem clear since there are two regimes.

As for Quebec, the question is what will the final version of this bill be like, and how will our courts decide to balance all of this given the two legal systems, that is to say sections 30 and 33 in the Civil Code, the sections that relate to parenting authority, and the Divorce Act. If clause 16.1 is adopted as it stands, there would be a concept that takes the interest of the child into account in clauses 16 and 17; there is one in the Civil Code, section 33, including the request that the child be heard and be allowed to make his choices known, under section 30; and then, clause 16.1 would introduce certain presumptions. As things are worded now, this seems problematic to me.

The Chair: Thank you for that short answer.

Senator Gold: I will be very brief, because Senator Carignan has already asked the big question.

est possible d'éviter aux parties certaines situations conflictuelles que sous-entend la question de la garde.

Cela ne veut pas dire que cette solution conviendra à tout le monde. Si un parent n'a vraiment pas ce qu'il faut pour jouer son rôle de gardien, ou s'il y a de la violence familiale, des problèmes de maladie mentale ou de toxicomanie, ou encore si tous ces facteurs font en sorte que la coparentalité n'est pas une option, le parent peut conserver son statut de gardien; par contre, ses responsabilités de gardien et son autorité parentale peuvent être soumises à des contraintes rigoureuses.

À mon avis, pour avoir pratiqué en Colombie-Britannique en vertu de l'ancienne législation et de la nouvelle, je peux vous dire que la nouvelle législation a grandement amélioré les choses. L'ancienne terminologie concernant les droits de garde et de visite était propice aux conflits. Incidemment, les batailles concernant la garde ont entraîné un nombre record de gardes partagées, même si cela ne signifie pas de se partager le temps passé avec l'enfant, mais plutôt de partager les responsabilités liées à la prise de décisions.

Dire qu'on est un père avec droit de visite, c'est moins prestigieux que de dire qu'on a une garde partagée.

[*Français*]

Le sénateur McIntyre : Certains critiques soutiennent qu'étant donné la différence entre le droit civil et la common law hors Québec, le projet de loi aurait pour but de créer une distinction, sur le plan de la garde, entre les enfants nés de parents mariés et ceux nés de parents non mariés. Que pensez-vous de ce concept?

Mme Kirouack : Au Québec ou à l'extérieur du Québec?

Le sénateur McIntyre : Les deux, ou plutôt, au Québec.

Mme Kirouack : D'accord, parce que, pour l'extérieur du Québec, cela me semble clair, puisqu'il y a deux régimes.

Pour ce qui est du Québec, la question est de savoir quelle sera la version finale de ce document et comment nos tribunaux pourraient décider de concilier le tout en fonction du bijuridisme, c'est-à-dire selon les articles 30 et 33 du Code civil, les articles relatifs à l'autorité parentale, et la Loi sur le divorce. Si l'article 16.1 était adopté tel qu'il est présentement rédigé, il y aurait un concept qui tient compte de l'intérêt de l'enfant à l'article 16, à l'article 17; un au Code civil, à l'article 33, y compris la demande que l'enfant soit entendu et fasse connaître ses choix en vertu de l'article 30 et, ensuite, l'article 16.1 aurait pour effet de présumer de certains éléments. Comme c'est libellé, cela me semble problématique.

Le président : Merci pour cette réponse courte.

Le sénateur Gold : Je serai très bref, car le sénateur Carignan a posé la question qui tue.

[*English*]

Is this fixable or not? If so, how? I think I know the answers from all three of you. The other question was also about civil law.

[*Translation*]

I am from Quebec, but I studied common law in British Columbia, and so my ignorance of the Civil Code is a bit embarrassing.

[*English*]

You mentioned that the conceptions or the interpretations of joint parenting vary in the common law and civil law.

Can you give us a few examples of how it would be different?

Ms. Kirouack: Let's backtrack. There was this very interesting article in the 1980s by Justice Mayrand. At one point, after enactment, all of a sudden the fashion in Quebec, even though we had joint parental authority, was to render orders where we had joint legal custody as opposed to joint physical custody. The justice wrote a fabulous article saying that we had joint parental authority in Quebec, which in certain common law provinces could be defined as joint legal custody, or the right to be in the decision process and not lose our status. However, as far as custody, we could not split the two concepts. Legal custody in the sense of common law does not apply to Quebec. We do not have that legal animal.

I don't know if that clears it up a bit more. I'm not a specialist of common law but our civil code is very clear, regardless of whether custody is to either of the parents, or even a third party. If we look at the Supreme Court case, *R. v. Finn*, it was very clear that the right of the parent to be part and parcel of the decision process on major decisions remain.

In Quebec, it even goes further. Under the Youth Protection Act, the child might be on an order that security is compromised, but that does not in and of itself mean the parents are deprived of the exercise of parental authority.

On the contrary, the Youth Protection Act tries to favour that the parents stay in the decision-making process, which does not mean that the youth protection court may not suspend the exercise of part of it with respect to certain things.

[*Translation*]

Senator Gold: If I understand correctly, things are already complicated enough without Bill S-202.

[*Traduction*]

Y a-t-il quelque chose à faire? Si oui, quoi? Je pense que je sais déjà ce que vous allez me répondre tous les trois. L'autre question portait aussi sur le droit civil.

[*Français*]

Je viens du Québec, mais j'ai été formé en common law en Colombie-Britannique, alors mon ignorance du Code civil est un peu embarrassante.

[*Traduction*]

Vous avez dit que la notion ou l'interprétation de coparentalité ne sont pas les mêmes dans la common law et le droit civil.

Pouvez-vous nous donner quelques exemples pour illustrer ces différences?

Mme Kirouack : Revenons en arrière un moment. Un article très intéressant avait été publié dans les années 1980 par le juge Mayrand. Après l'adoption de la loi, c'était soudainement devenu la mode au Québec, même si l'autorité parentale conjointe existait déjà, de rendre une ordonnance de garde légale conjointe plutôt que de garde physique conjointe. Le juge a écrit un article fabuleux indiquant qu'au Québec, on parlait d'autorité parentale conjointe, qui équivalait dans certaines provinces régies par la common law à la notion de garde légale conjointe, ou le droit de participer aux décisions et de conserver son statut de gardien. Cependant, pour ce qui est de la garde, il n'était pas possible de séparer les deux concepts. Au sens de la common law, la notion de garde légale ne s'applique pas au Québec. C'est une bête juridique qui n'existe pas au Québec.

Je ne sais pas si cela clarifie les choses. Je ne suis pas une spécialiste du common law, mais notre code civil est très clair, peu importe si la garde est accordée aux deux parents, ou même à un tiers. L'arrêt *R. c. Finn* de la Cour suprême énonce explicitement que le parent conserve son droit de faire partie intégrante du processus décisionnel pour les décisions importantes.

Au Québec, on va plus loin encore. La Loi sur la protection de la jeunesse prévoit l'émission d'une ordonnance si la sécurité de l'enfant est compromise, mais pour les parents, cela ne signifie pas en soi une privation de l'exercice de l'autorité parentale.

Au contraire, la Loi sur la protection de la jeunesse tente de favoriser la participation des parents au processus décisionnel. Par contre, cela ne signifie pas que le tribunal ne peut pas suspendre en partie l'exercice de cette autorité.

[*Français*]

Le sénateur Gold : Si je comprends bien, c'est déjà assez compliqué sans le projet de loi S-202.

[English]

The Chair: You don't want to return to school, senator.

[Translation]

Senator Pratte: Ms. Kirouack, you mentioned that it is not clear in your mind and to your association whether under the bill, parenting plans could be mandatory. Indeed, the bill indicates that the court must ensure that reasonable arrangements are made, and in the case of the parent who is asking for the divorce, the request may contain a parenting plan. This creates the impression that the court could find itself considering a reasonable arrangement that is not a parenting plan as such, but could nevertheless be an arrangement the court would deem to be in the interest of the child, and perfectly acceptable.

Ms. Kirouack: I agree with you with regard to section 16. The difficulty arises when I read 16.1, which invents a new legal entity and says this, "Here is the new entity, it has to be included in the files, and this is the power of the court."

Our association wonders if the parents will be able to come to an agreement that includes custody, holidays and so on. Will this be covered by proposed clause 16.1? Given the way which it is worded, we feel the issue remains unresolved, since the bill also seems to want to include a series of criteria in the parenting plan.

Senator Pratte: So this would create a type of presumption in favour of the parenting plan.

Ms. Kirouack: The fact remains that it is the parents who have to fulfil the request. In that regard, certain fundamental principles have to be included in the parenting plan. This means that contractually or conventionally, some principles of divorce law or common law must be included. It is in the interest of the child that the parents make joint decisions.

At the risk of repeating myself, when it comes to legal drafting and especially to legal interpretation, it is always difficult when different sections in the same act give rise to contradictions. With regard to section 16.1 and place of residence and time allocation, does section 16 have precedence, and to whom will the court's power apply if the parents don't agree? Or will it be section 16.1 that applies? In the bill as it stands, that is not clear.

Senator Pratte: Thank you very much.

The Chair: This is essentially a matter of harmonizing the provisions of the Divorce Act that basically deal with the same topic, which is how the child will fare in the context of the

[Traduction]

Le président : Vous ne voulez pas retourner à l'école, sénateur.

[Français]

Le sénateur Pratte : Madame Kirouack, vous avez soulevé la question selon laquelle il n'était pas clair dans votre esprit et pour votre association que, en vertu du projet de loi, les plans parentaux seraient obligatoires. Effectivement, le projet de loi indique que le tribunal doit s'assurer de la conclusion d'arrangements raisonnables et que, dans le cas du parent qui fait la demande de divorce, la demande peut contenir un plan parental. Cela nous donne l'impression que le tribunal pourrait très bien se trouver devant un arrangement raisonnable qui n'est pas un plan parental tel que défini, mais qui pourrait être un arrangement que le tribunal jugerait dans l'intérêt de l'enfant et qui ferait donc parfaitement l'affaire.

Mme Kirouack : En vertu de l'article 16, je suis d'accord avec vous. La difficulté se pose lorsque je lis l'article 16.1 qui invente un nouvel animal juridique et qui indique ceci : « Voici le nouvel animal, il faut qu'il figure aux dossiers, et voici le pouvoir du tribunal. »

À l'association, on se demande si les parents en arrivent à un accord qui comprend la garde, les vacances et ainsi de suite. Est-ce que cela sera couvert par l'article 16.1 tel qu'il est proposé? De la façon dont c'est libellé, pour nous, la question demeure, puisque, par ailleurs, on semble vouloir inclure une série de critères dans le plan parental.

Le sénateur Pratte : Cela créerait donc une espèce de présomption en faveur du plan parental.

Mme Kirouack : Il n'en demeure pas moins que la demande est faite aux parents. Par rapport à cela, des principes fondamentaux doivent être inclus au plan parental. Cela signifie que, de façon contractuelle ou conventionnelle, des principes relevant du droit sur le divorce ou du droit commun doivent être inclus. C'est dans l'intérêt de l'enfant que les parents prennent des décisions conjointes.

Au risque de me répéter, en matière de rédaction législative et surtout d'interprétation, c'est toujours difficile lorsque différents articles d'une même loi suscitent des contradictions parmi les dispositions. En ce qui a trait à l'article 16.1, en matière de lieu de résidence et d'attribution de temps, est-ce l'article 16 qui a préséance et qui est tributaire du pouvoir du tribunal si les parents ne s'entendent pas ou est-ce l'article 16.1? Dans le projet de loi tel qu'il est libellé, ce n'est pas clair.

Le sénateur Pratte : Merci beaucoup.

Le président : C'est essentiellement une question d'harmonisation du fondement des dispositions de la Loi sur le divorce qui traitent finalement du même sujet, à savoir comment

divorce, and how he will be protected by the decision made when parenting authority is called into question with regard to that child. Basically, that is the crux of the matter in this bill.

[*English*]

Mr. Boyd, as you know, in the path to reconciliation, considering your experience in British Columbia and Alberta where Aboriginal reality is an important one, are there any aspects of this bill that might impact the Aboriginal groups in Canada in relation to your own experience?

Mr. Boyd: The reality of many indigenous families is they have an extended kinship structure, especially those who adhere to a more traditional way of life. Beyond making that observation and highlighting, I suppose, the importance of extended kin as being parenting figures or guardians in the children's lives, that is really all I can say.

There's a provision that talks about the importance, and this is one of the principles I was mentioning, of the child maintaining a relationship with other people, and grandparents are specifically mentioned. The people who may assume the primary responsibility for raising a child in an indigenous family may be aunts and uncles, may be aunts and uncles twice removed, or brothers, friends or kin of that nature who are not necessarily as closely related as grandparents.

Grandparents play a significant role, but I suppose, if one were to think about this in more detail, it recognizes a web of parental contributions that are broader than merely those of the two spouses who are divorcing.

The Chair: Honourable senators, if there are no questions, I would like to thank Mr. Boyd, Ms. Kirouack and Ms. Cross. You've been very helpful to our deliberations this evening. Thank you very much for your contribution.

(The committee adjourned.)

l'enfant s'en sortira dans le cadre du divorce et dans quel contexte il sera protégé par la décision prise au moment où l'autorité parentale est remise en cause par rapport à cet enfant. Fondamentalement, c'est là où l'on se retrouve dans ce projet de loi.

[*Traduction*]

Monsieur Boyd, comme vous le savez, nous avons amorcé un processus de réconciliation avec les peuples autochtones. Et compte tenu de votre expérience en Colombie-Britannique et en Alberta, où la réalité autochtone ne peut être ignorée, pensez-vous que ce projet de loi pourrait avoir des répercussions sur les groupes autochtones du Canada?

M. Boyd : Pour bien des familles autochtones, la réalité est synonyme de structure de parenté élargie, notamment celles qui adhèrent à un mode de vie plus traditionnel. Au-delà de cela, je ne peux que souligner l'importance de la famille élargie à titre de figures parentales dans la vie des enfants. C'est tout ce que je peux vous dire.

Une disposition fait référence à l'importance de maintenir les liens de l'enfant avec d'autres personnes, et on fait mention précisément des grands-parents. C'est un des principes dont je parlais. Dans une famille autochtone, la responsabilité principale de l'éducation d'un enfant peut être assumée par les tantes, les oncles, les tantes et les oncles au deuxième degré, les frères, les amis ou les proches qui n'ont pas des liens de parenté aussi rapprochés que les grands-parents.

Les grands-parents jouent un rôle important dans la vie des enfants, mais si on examine de plus près la situation, on remarque la présence d'un réseau de contributions parentales qui rayonne bien au-delà des deux conjoints qui divorcent.

Le président : Honorables sénateurs, s'il n'y a pas de question, je dis merci à M. Boyd, à Mme Kirouack et à Mme Cross. Vous avez été très utiles à nos délibérations ce soir. Merci beaucoup pour votre participation.

(La séance est levée.)

EVIDENCE

OTTAWA, Thursday, December 14, 2017

The Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, to which was referred Bill S-202, An Act to amend the Divorce Act (shared parenting plans), met this day at 10:30 a.m. to give consideration to the bill.

Senator Serge Joyal (*Chair*) in the chair.

[*Translation*]

The Chair: Welcome this morning, honourable senators.

[*English*]

Welcome to our guests and to the public who are watching our proceedings this morning of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs.

This morning we are going to continue our study of Bill S-202, An Act to amend the Divorce Act (shared parenting plans).

[*Translation*]

This morning we have the privilege of hearing first from Professor Nicholas Bala.

[*English*]

He is a professor of law at Queen's University and is appearing via video conference.

Good morning, professor.

Nicholas Bala, Professor, Faculty of Law, Queen's University, as an individual: Good morning.

The Chair: It is my pleasure to welcome you this morning. You are familiar with our proceedings. You are invited to make an opening statement.

Your article on the issue of the Divorce Act and in relation to the subject matter this morning has been circulated to the members of the committee. We will first hear your presentation, and then we will have an exchange of questions and comments on your contribution. The floor is yours, Professor Bala.

Mr. Bala: It is a pleasure and honour to be here with you via video. I'm glad that you have a couple of my papers that are related to Bill S-202. I've done research with mental health professionals, lawyers and judges on a range of the issues related to the matters under consideration, including interprovincial comparisons between Ontario, Quebec and other provinces. As I'll come back to, one of the challenges and issues is that there is differential implementation and interpretation of federal legislation.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le jeudi 14 décembre 2017

Le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, auquel a été renvoyé le projet de loi S-202, Loi modifiant la Loi sur le divorce (plans parentaux), se réunit aujourd'hui à, 10 h 30, pour examiner le projet de loi.

Le sénateur Serge Joyal (*président*) occupe le fauteuil.

[*Français*]

Le président : Honorables sénateurs, bienvenue ce matin.

[*Traduction*]

Je souhaite la bienvenue à nos invités et au public qui regarde les délibérations ce matin du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles.

Nous poursuivons ce matin notre étude du projet de loi S-202, Loi modifiant la Loi sur le divorce (plans parentaux).

[*Français*]

Nous avons le privilège ce matin d'entendre d'abord le professeur Nicholas Bala.

[*Traduction*]

Il est professeur de droit à l'Université Queen's et il témoigne par vidéoconférence.

Bonjour, monsieur.

Nicholas Bala, professeur, faculté de droit, Université Queen's, à titre personnel : Bonjour.

Le président : Je suis ravi de vous accueillir ce matin au comité. Vous connaissez notre fonctionnement. Nous vous invitons à faire un exposé.

Votre article sur la Loi sur le divorce et l'objet de la réunion de ce matin a été remis aux membres du comité. Nous commencerons par votre exposé, puis il y aura une période de questions et de commentaires sur votre contribution. Vous avez la parole, monsieur Bala.

M. Bala : C'est un plaisir et un honneur de témoigner devant le comité par vidéoconférence. Je suis heureux d'entendre que vous avez certains de mes articles traitant du projet de loi S-202. J'ai réalisé des recherches en collaboration avec des professionnels de la santé mentale, des avocats et des juges sur une vaste gamme d'enjeux ayant trait aux questions à l'étude, et cela inclut des comparaisons interprovinciales entre l'Ontario, le Québec et d'autres provinces. Je vais y revenir, mais l'un des

I certainly support and applaud the Senate committee for addressing some of these issues around parenting, and particularly parenting plans, but I have serious concerns about the bill as it is presently drafted. Although it has some very useful ideas that could be, in my view, put into a bigger and more comprehensive piece of legislation, I cannot support it being enacted in its present form and I don't think that minor amendments,per se, could save it.

Certainly the issues raised are controversial; they are important; and they're also complex. Many countries are dealing with these issues in different pieces of legislation. In terms of systemic reforms in Canada, some of the challenges are increased by our constitutional division of responsibility.

The basic idea that the 1986 Divorce Act provisions related to parenting and child care need to be amended and revised is certainly true, and I would support efforts to do that.

As the committee has heard, there was a major report from the special Senate and House of Commons joint committee. You had Roger Galloway with you yesterday, who was a co-chair of that committee. They produced a very important report, but it should be noted that it was controversial. In fact, I think the reason it was not implemented and acted upon — although there were efforts to revise it and bills brought before the House of Commons — is that it was not sufficiently balanced and child-focused, in my view.

Since 1998 — and, indeed, since 1986 — there have been substantial changes in how economic issues are dealt with. I think you heard something about this yesterday. In Canada, as a whole, I think we have a much better way of dealing with economic issues, child support, now spousal support advisory guidelines, and property, largely under provincial legislation. Certainly, further changes could be made, but we have more consistency and predictability, and less litigation, about economic issues. More cases are being settled, which I think is desirable.

On the other hand, in regard to child-related issues, we've had no reform at the federal level to the Divorce Act, as it was in 1986. We have seen significant changes in provincial law, as mentioned to your committee, in British Columbia, Alberta and Nova Scotia. Quebec has a somewhat different regime.

défis et l'un des problèmes sont notamment que la mise en œuvre et l'interprétation de la loi fédérale varient.

J'appuie et je salue les travaux du comité sénatorial en vue de traiter de certains des enjeux relatifs aux responsabilités parentales et en particulier des plans parentaux, mais j'ai de grandes réserves concernant le projet de loi dans sa forme actuelle. Même s'il propose des idées très utiles qui pourraient, à mon avis, être incluses dans une mesure législative plus vaste et plus complète, je ne peux pas cautionner l'adoption du projet de loi dans sa forme actuelle et je ne pense pas que des amendements mineurs peuvent venir sauver la mise.

Il ne fait aucun doute que les enjeux soulevés sont controversés; ils sont importants, mais ils sont aussi complexes. Bon nombre de pays traitent de ces questions dans diverses mesures législatives. La répartition constitutionnelle des pouvoirs vient accroître certains défis que posent les réformes systémiques au Canada.

L'idée de base selon laquelle les dispositions de la Loi sur le divorce de 1986 concernant les responsabilités parentales et les soins des enfants doivent être modifiées et révisées est certainement vraie, et je suis favorable aux efforts en ce sens.

Comme le comité l'a entendu, le comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes a réalisé un important rapport. Robert Galloway, qui a témoigné hier devant le comité, en était coprésident. Ce comité a réalisé un rapport très important, mais il faut souligner que c'était controversé. En fait, à mon avis, la raison pour laquelle le gouvernement n'y a pas donné suite, même s'il y a eu des tentatives pour le modifier et que des projets de loi ont été présentés à la Chambre des communes, c'est que le rapport n'était pas suffisamment équilibré et axé sur les enfants.

Depuis 1998 et en fait depuis 1986, des changements considérables ont été apportés à la façon dont nous traitons des questions financières. Je crois que vous en avez entendu parler hier. Au Canada, dans l'ensemble, je crois que nous avons une bien meilleure façon de traiter des questions financières, des pensions alimentaires pour enfants, des pensions alimentaires pour époux — grâce maintenant aux lignes directrices facultatives en la matière —, et du partage des biens, et ce, principalement en vertu de lois provinciales. Il ne fait aucun doute que d'autres modifications pourraient être apportées, mais le traitement des questions financières est plus uniforme et prévisible et il entraîne moins de procédures justicières. Un plus grand nombre de dossiers sont réglés, et je crois que c'est souhaitable.

En revanche, en ce qui concerne les enjeux ayant trait aux enfants, il n'y a eu aucune réforme en ce sens sur la scène fédérale visant à modifier les dispositions de 1986 de la Loi sur le divorce. Comme d'autres l'ont déjà mentionné au comité, les lois provinciales en Colombie-Britannique, en Alberta et en

One of the realities is that we have a lot more shared parenting already in Canada than we had in 1986, or indeed in 1998. One of the papers I submitted to the committee demonstrates the increase in shared parenting. It also points out that there is significant variation across the country in terms of the extent to which shared parenting is being used.

I'm using the words "shared parenting." That is a broad concept. I personally like the term "shared parenting." I think it's useful to emphasize to parents that they will have a continuing role in the care of their children.

There are, however, definitional problems. In particular, the words "shared custody," which, of course, sounds a bit like "shared parenting," is something very different. Shared custody is defined in the child support guidelines, section 9, as each parent having the child at least 40 per cent of the time. That is now done, in roughly 20 per cent of cases in Canada, either 50/50 or somewhere in the 60/40 range, both parents having significant child care responsibilities.

We also have broader notions of shared parenting. "Joint legal custody," "co-parenting" — different words are used to identify the fact that both parents will have significant involvement in the lives of their children and will make decisions together.

One of the challenges you face or that any law reformers face, particularly in the family law area, is that the law is a blunt instrument to guide parents. Not only is the legislation very difficult to implement on an individual basis, but also judges and courts have limited control over what parents actually do. So I think that law reform in this area should be approached cautiously.

Speaking specifically about Bill S-202 — and it comes out of, as I say, one strain of ideas that were in the 1998 report, but it does not deal with many of the issues that were dealt with — I think the idea of parenting plans is extremely useful and should be supported, and indeed is being supported right now by the federal government. The Department of Justice website has information about how to draft and use parenting plans. More could be done there. There are many other places where people can have access to draft parenting plans. I know that, increasingly, mediators, judges, lawyers and mental health professionals encourage parents to have parenting plans, moving

Nouvelle-Écosse ont considérablement évolué. Le Québec a un régime quelque peu différent.

Dans les faits, nous voyons que le modèle de partage des responsabilités parentales est déjà beaucoup plus populaire au Canada qu'il l'était en 1986 ou même en 1998. L'un des documents que j'ai soumis au comité montre l'augmentation du recours au modèle de partage des responsabilités parentales. Il permet également de constater que la mesure dans laquelle les Canadiens y ont recours varie énormément au pays.

J'utilise l'expression « partage des responsabilités parentales ». C'est un vaste concept. J'aime personnellement l'expression « partage des responsabilités parentales ». Je crois qu'il est utile de bien faire comprendre aux parents qu'ils continueront de jouer un rôle dans les soins à prodiguer à leurs enfants.

Toutefois, cela pose des problèmes de définition. En particulier, l'expression « garde partagée », qui ressemble évidemment un peu à l'expression « partage des responsabilités parentales », est très différente. Selon la définition de la garde partagée qui se trouve à l'article 9 des Lignes directrices sur les pensions alimentaires pour enfants, chaque parent a la garde de l'enfant au moins 40 p. 100 du temps. C'est maintenant ainsi dans 20 p. 100 des cas au Canada. Les deux parents assument une grande partie des responsabilités liées aux soins des enfants; les responsabilités sont partagées moitié-moitié ou dans une proportion de 40 à 60 p. 100 entre les deux parents.

Nous avons également des notions plus vastes concernant le partage des responsabilités parentales. La « garde légale conjointe » et la « coparentalité » sont différentes expressions qui sont utilisées pour dire que les deux parents jouent un rôle important dans la vie de leurs enfants et qu'ils prennent des décisions ensemble.

L'un des défis avec lesquels vous et toute autre personne qui souhaite réformer le droit devez composer, en particulier le droit de la famille, c'est que le droit est un instrument rudimentaire pour orienter les parents. Il est non seulement très difficile de mettre en œuvre la législation sur une base individuelle, mais les juges et les tribunaux ont aussi un contrôle limité sur ce que font réellement les parents. Bref, je crois que la prudence est de mise lorsqu'il est question de réformer le droit de la famille.

En ce qui concerne en particulier le projet de loi S-202, il découle, comme je l'ai mentionné, d'une série d'idées provenant du rapport de 1998, mais il ne traite pas de bon nombre d'enjeux qui figuraient dans ce rapport. Je crois que l'idée des plans parentaux est extrêmement utile et que nous devrions y souscrire. C'est justement ce que fait actuellement le gouvernement fédéral. Sur le site web du ministère de la Justice, nous retrouvons de l'information sur la manière de rédiger et d'utiliser des plans parentaux. Nous pourrions en faire davantage en la matière. Il y a bien d'autres endroits où des gens peuvent se rendre pour rédiger des plans parentaux. Je sais que les

away from the rigidity of one parent having custody and the other parent having access. I think that basic idea is very useful.

médiateurs, les juges, les avocats et les professionnels de la santé mentale encouragent de plus en plus les parents à avoir des plans parentaux et à délaisser la rigidité qui caractérise l'entente selon laquelle un parent a la garde de l'enfant tandis que l'autre a un droit d'accès. Je crois que cette idée de base est très utile.

My concerns about the bill as it is now drafted first of all relate to proposed paragraph 11(1)(*a.1*). I think you heard something about this yesterday. In my view, that provision will impose huge obligations on both judges and litigants — both those with lawyers, who will end up paying more, and those who are self-represented, who will face increased burdens and delays in meeting that objective. Right now we have paragraph 11(1)(*b*), which imposes an obligation on judges to ensure that reasonable provisions are made for child support. That already is a significant burden, but it can be easily addressed by having proper documentation about the income of the payer and the number of children.

Mes réserves au sujet du projet de loi dans sa forme actuelle concernent premièrement le nouvel alinéa 11(1)*a.1*). Je crois que vous avez entendu quelque chose à ce sujet hier. Selon moi, cette disposition imposera d'énormes obligations aux juges et aux parties au procès, et cela comprend tant les parties représentées par des avocats, qui devront débourser plus d'argent, que les parties non représentées, qui devront composer avec une augmentation du fardeau et des délais en vue d'atteindre cet objectif. Nous avons actuellement l'alinéa 11(1)*b*) qui force les juges à s'assurer de la conclusion d'arrangements raisonnables pour les aliments des enfants. Cela représente déjà un fardeau important, mais les parties peuvent facilement régler la question en présentant les documents requis ayant trait au revenu du payeur et au nombre d'enfants.

When judges are dealing with the vast number of uncontested divorces — we are talking about 96 per cent of cases — they may spend five to ten minutes reading over the papers and making sure the child support meets the provisions of the guidelines, or there's an explanation of why it is not, or it's sent back for more information. It is a significant burden on judges and litigants, but it can be met.

Lorsque les juges s'occupent des très nombreux cas de divorces non contestés, soit environ 96 p. 100 des cas, ils prendront peut-être de 5 à 10 minutes pour passer en revue les documents et s'assurer que les pensions alimentaires pour enfants respectent les dispositions des lignes directrices ou qu'une explication est fournie pour expliquer pourquoi ce n'est pas le cas. Autrement, les juges renvoient les documents aux parties et ils leur demandent d'autres renseignements. Cela représente un fardeau important pour les juges et les parties au procès, mais c'est possible d'y arriver.

To expect judges to get into what are reasonable provisions for parenting would be a huge undertaking for the judges. They are saying, "I can't do this based on just reading a few documents. I need more documents and I need to meet the people." I think it will be a very costly process. The reality is — you have heard this — our family courts and criminal courts are already clogged. I would say that proposed paragraph 11(1)(*a.1*) in some ways is the most burdensome provision.

Pour les juges, ce serait une tâche énorme que d'essayer de déterminer ce que devraient être des dispositions raisonnables pour l'exercice de la responsabilité parentale. Ils diront : « Nous ne pouvons pas faire une telle chose simplement en lisant quelques documents. Il nous faut plus de références, et nous devons rencontrer les gens. » Je crois que ce sera un processus très coûteux. Et je ne vous apprendrai rien si je vous dis que nos cours familiales et nos cours criminelles sont déjà engorgées. Selon moi, l'alinéa 11(1)*a.1*) est, à certains égards, la disposition la plus lourde.

Moving on to the idea of parenting plans — which I think is a good idea — this piece of legislation does not make clear the relationship between the so-called parenting plan in 16.1 and what is now section 16, which is there. It's not repealing section 16. It will continue to have the words "custody and access," and then laid on in a way that's not at all clear, there is this new idea of the parenting plan. Is it mandatory? Is it optional? How does it relate to custody and access orders? Who is going to be bringing forward evidence about it? I applaud the attempt to try to deal with parenting plans, but I think this legislation is incomplete.

En ce qui concerne la notion de plans parentaux — une bonne idée, à mon avis —, ce texte de loi ne définit pas clairement la relation qui existe entre le soi-disant plan parental évoqué à l'article 16.1 et ce qui est maintenant l'article 16. L'article 16 n'est pas abrogé. On continuera d'avoir les mots « garde » et « accès », puis, dans une formulation qui n'est pas claire du tout, on trouve cette nouvelle notion de plan parental. Est-il obligatoire? Est-il facultatif? Comment ce plan interagit-il avec les ordonnances de garde et d'accès? À qui demandera-t-on de fournir des preuves en la matière? Je suis heureux de voir que l'on essaie de traiter des plans parentaux, mais je crois que le projet de loi est incomplet à cet égard.

I'd also just make a couple of comments about some of the specific principles there. Many of them in proposed section 16.1 are desirable, in my view, but there are certainly provisions that are missing.

Two that I am a little concerned about relate to proposed paragraph 16.1(4)(*d*), the child's right to know each parent. I would just caution the committee that when we say it's the child's right to know, what does that actually mean? What we are seeing in many cases are situations where a parent says, in cases we call parental alienation — which I can get into and explain — "I'd like to see the child," and the other parent says, "The child doesn't want to see you." Already the alienating parent says, "The child has the right to see you but also the right to stop seeing you. They are 11 years old. They don't want to see you. A judge might think it's in their best interests. I might agree with that. But it's the child's right and I just want to defend the child's right." Talking about the child's right to know each parent is problematic.

"Grandparents" in proposed paragraph 16.1(4)(*e*) is a highly contentious issue in the sense of, again, putting it in the way of the child's right to know. There is no doubt that the vast majority of children benefit from a relationship with their grandparents, but if you're talking about the court system, how is that right going to be affected? Can the child say, "I want a court application so grandma can come and visit"? Is grandma going to hire a lawyer for the child to exercise the child's right to know the grandparent? I would have concerns about that.

I'm also more fundamentally concerned about what is missing from this list. It's a very partial attempt to deal with a complex problem. As I said, the words "custody and access," which I think are archaic and have disappeared from provincial legislation and other legislation in other jurisdictions, continue to be there. How does 16.1 relate to 16?

A second thing that's missing is the child's right to participate. Although the legislation talks about the child's right to know their parents, it doesn't talk about the child's views, wishes or perspectives. I think both in legislation and in practice this is extremely important. Parents often don't know what their children are thinking, especially in high-conflict separations. Understandably a child may be giving one message to one parent and another message to the other parent. There is no objective information about what the child is saying.

J'aimerais aussi formuler deux observations à propos de certains principes qui sont mis de l'avant. Selon moi, bon nombre de ceux qui sont énoncés à l'article 16.1 sont souhaitables, mais il y a assurément des dispositions qui manquent à l'appel.

Il y en a deux qui me préoccupent un peu. Il y a celui qui se retrouve à l'alinéa 16.14(*d*), et qui est le droit qu'a l'enfant de connaître ses deux parents. Je tiens simplement à exhorter le comité à la prudence. Que signifie vraiment le droit qu'a l'enfant de connaître ses deux parents? Dans bien des cas que l'on désigne sous le vocable d'aliénation parentale — que je pourrai expliquer plus en détail —, il y a cette situation où l'un des deux parents dit ceci : « J'aimerais voir mon enfant », et l'autre dit : « L'enfant ne veut pas te voir. » Déjà, le parent aliénant dit : « L'enfant a le droit de te voir, mais aussi celui d'arrêter de le faire. Il a 11 ans. Il ne veut pas te voir. Un juge pourrait dire que cela est dans son intérêt. Je pourrais être d'accord avec cela. Mais c'est le droit de l'enfant et je cherche seulement à défendre ce droit. » Le fait d'évoquer le droit qu'a l'enfant de connaître ses deux parents est problématique.

Puis, à l'alinéa 16.1(4)*e*), le terme « grands-parents » est hautement litigieux puisque, encore une fois, il entre en conflit avec le droit qu'a l'enfant de connaître ses parents. Il ne fait aucun doute que la grande majorité des enfants gagnent à avoir des relations avec leurs grands-parents, mais en ce qui concerne le système judiciaire, quelle incidence cela aura-t-il sur ce droit? L'enfant peut-il dire : « Je veux une demande judiciaire afin que grand-maman puisse venir me voir »? Grand-maman va-t-elle embaucher un avocat pour l'enfant afin de lui permettre d'exercer son droit de la connaître? La question mérite qu'on s'y attarde.

Je me préoccupe aussi de ce qui n'apparaît pas dans cette liste. C'est une tentative très partielle de s'attaquer à un problème très complexe. Comme je l'ai dit, les mots « garde » et « accès » sont toujours présents. Or, il s'agit de termes qui, selon moi, sont archaïques. Ils ont disparu des lois provinciales et des lois de certaines autres administrations. Quel lien y a-t-il entre 16.1 et 16?

Une deuxième chose qui manque, c'est le droit qu'a l'enfant de participer. Même si le projet de loi parle du droit qu'a l'enfant de connaître ses parents, il ne dit rien au sujet de ses opinions, de ses souhaits et des points de vue. Tant du côté législatif que du côté pratique, je pense que ces notions sont extrêmement importantes. Bien souvent, les parents ne savent pas ce que pensent leurs enfants, surtout dans le cas de séparations hautement conflictuelles. Naturellement, un enfant se fera dire une chose par l'un des deux parents et une chose différente par l'autre parent. Il n'y a pas d'information objective au sujet de ce que dit l'enfant.

There is a range of ways — and, again, I can get into this, largely matters of provincial responsibility — of having children participate in a meaningful way, whether in mediation or arbitration or judicial decision making or parental negotiating. It has to be done in a sensitive way. Children have the right not to participate, but to ignore their views altogether, not to mention them in legislation, in highly problematic.

Encore une fois, je pourrais m'étendre sur ces questions qui sont surtout de ressort provincial, mais sachez qu'il y a toute une gamme de moyens pour faire en sorte que les enfants participent de façon significative à la médiation, à la prise des décisions judiciaires ou à la négociation parentale. Les choses doivent se faire avec délicatesse. Les enfants ont le droit de ne pas participer, mais le fait de ne pas tenir compte du tout de leur point de vue et de ne pas mentionner cela dans un texte de loi est hautement problématique.

I would also support and emphasize the remarks you heard yesterday from Pamela Cross about the issue of family violence and domestic violence. Most provincial legislation that deals with this broad set of issues in Canada now specifically mentions the importance of taking account of family spousal violence, usually perpetrated against women, but by no means always. Sometimes the female is the perpetrator. It's an issue in same-sex relations. But there is a gender dimension to it. It is not mentioned in this legislation. It's not mentioned in the Divorce Act. I think that is a serious failing and that going ahead and dealing with a piecemeal part of this without mentioning family violence would be a serious problem and de-emphasize what is a serious issue.

Je soulignerais aussi les observations formulées hier par Pamela Cross au sujet de la violence familiale et de la violence conjugale, observations auxquelles je souscris. Au Canada, la majorité des administrations provinciales qui traitent avec cette vaste gamme d'enjeux prennent maintenant la peine de signaler explicitement l'importance de tenir compte de ces deux types de violence, qui visent habituellement les femmes, mais pas toujours, loin de là. Il arrive que la violence soit perpétrée par la femme. Dans les relations de gens de même sexe, c'est un problème. Sauf qu'il y a une composante qui est associée au sexe des personnes. Le projet de loi n'en parle pas. La Loi sur le divorce n'en parle pas non plus. Je crois que c'est une grave lacune. Le fait de traiter la chose de façon fragmentaire sans faire mention de la violence familiale pourrait causer d'importants problèmes. Cela risque aussi de relativiser l'attention qui doit être mise sur ce grave problème.

Finally, it does not mention issues around culture and heritage, which I think are also very important for children and can rise in contentious ways when parents have separated. I think that's another omission that should be addressed.

Enfin, le projet de loi ne dit rien sur les questions de culture et de patrimoine, deux aspects qui sont aussi très importants pour les enfants et qui peuvent donner lieu à des contentieux lorsque les parents sont séparés. Je crois que c'est une autre omission à laquelle il faudrait remédier.

I certainly think, in sum, that we need comprehensive reform on a federal level. Reforming the child-related and parenting-related provisions of the Divorce Act is an important objective. I hope that the federal government with undertake it. I think the Senate can have an important role in that. But I worry about a piecemeal, limited and in some ways inadequate effort to reform this complex legislation.

En somme, je suis d'avis qu'il faudrait une réforme exhaustive à l'échelon fédéral. Un objectif important serait de refondre les dispositions de la Loi sur le divorce qui concernent les enfants et le parentage. J'espère que le gouvernement fédéral s'y attaquera. Je crois que le Sénat peut avoir un important rôle à jouer à cet égard. Quoi qu'il en soit, je m'inquiète du fait que l'on essaie de réformer cette loi fort complexe en empruntant une démarche parcellaire, limitée et, à certains égards, inadéquate.

I think clearly there are also issues around services for families. I think the federal government has a clear role in supporting the provision of services, whether mediation, counselling, access to legal services. The federal government is doing some things in that area. In my view it should and could be doing a lot more.

Je crois aussi qu'il y a manifestement des problèmes en ce qui concerne les services aux familles. Qu'il s'agisse de médiation, de counselling ou d'accès aux services juridiques, je pense que le gouvernement fédéral a le rôle très clair d'appuyer la prestation de ces services. Il fait certaines choses à cet égard, mais selon moi, il devrait et il pourrait faire bien davantage.

Finally, there is a need for research. The reality is there are a lot of things we don't know about — well, first of all, we don't have national statistics. We don't even know the number of people getting a divorce in Canada anymore. We have lost track of keeping the most basic information about what is happening to separated families on a national level. Statistics Canada has a little bit of information on children of separation and divorce.

Enfin, il y a des besoins en matière de recherche. La réalité, c'est qu'il y a beaucoup de choses que nous ignorons. Tout d'abord, nous n'avons pas de statistiques nationales. Nous ne savons même plus combien de personnes divorcent au Canada. Nous avons cessé de faire le suivi à l'échelle nationale de l'information la plus élémentaire au sujet des familles séparées. Statistique Canada a bien un peu d'information sur les enfants

We actually de-emphasize information gathering, let alone getting into some of the research.

When we think about shared parenting, the question is not, "Is it a good idea?" The question is, "Which children is this a good thing for and for which is it going to be problematic?"

Also, a final thing in that regard: How do relationships vary over time? I think actually one of the good things in the legislation is that it does mention the fact that there have to be provisions for variation. I think variation is an extremely important part. These relationships between parents and children are not going to be static. They inevitably can and should change. How is that going to be done? And on the research side, do we know how relationships presently are changing, how it's being done? The answer, in significant measure, is we don't.

Thank you for your attention. I would be happy to answer any questions you may have.

The Chair: Thank you very much, professor. You were within the 15 minutes that we had determined for your presentation and there is no doubt that your helpful comments will be of interest to all the senators.

[*Translation*]

First, I would like to invite the Honourable Pierre-Hugues Boisvenu, who is deputy chair of the committee, to begin our discussion this morning.

Senator Boisvenu: I will limit myself to a single question so my colleagues can have enough time to ask questions on this important topic.

You are discussing a subject of great concern to me, spousal violence in the divorce process. Ms. Cross from the National Association of Women and the Law said that this bill contains a presumption in favour of shared custody. Spousal violence often occurs in the divorce process. I am considering the case of a person named Audrey, who, together with her children, was the victim of an attempted murder. However, her former spouse has just obtained shared custody — which I think is completely unacceptable as regards the protection of this woman and her children. She said there was a presumption in favour of shared custody.

To protect these women and children, wouldn't it be preferable to amend section 16 of the Divorce Act to include notions of protection in situations of spousal violence?

dont les parents sont séparés ou divorcés, mais sans plus. Nous avons relativisé l'importance de recueillir des renseignements, et encore plus la nécessité de faire de la recherche.

Lorsque nous pensons au partage des responsabilités parentales, la question n'est pas de savoir s'il s'agit d'une bonne idée ou non. La question est la suivante : « Pour quels enfants est-ce une bonne chose, et pour quels enfants cela va-t-il s'avérer problématique? »

À cet égard, il y a aussi lieu de se poser cette question : comment les relations évoluent-elles avec le temps? Je crois que l'une des bonnes choses du projet de loi, c'est qu'il mentionne effectivement le fait qu'il faut prévoir des dispositions pour tenir compte de ces variations. Je crois que l'élément de variation est extrêmement important. Ces relations parents-enfants ne vont pas rester au beau fixe. Elles peuvent changer et elles devraient changer. C'est inévitable. Comment cela va-t-il se faire? Et en ce qui concerne la recherche, savons-nous comment les relations se transforment à l'heure actuelle, comment les choses se passent? La réponse est que nous ne le savons pas, absolument pas.

Merci de l'attention que vous m'avez accordée. Je me ferai une joie de répondre à toutes vos questions.

Le président : Merci beaucoup, monsieur Bala. Vous avez respecté la limite de 15 minutes que nous avions fixée pour votre exposé, et il ne fait aucun doute que vos observations fort intéressantes seront d'une grande utilité pour tous les sénateurs.

[*Français*]

J'aimerais d'abord inviter l'honorable Pierre-Hugues Boisvenu, qui est vice-président du comité, à ouvrir notre discussion ce matin.

Le sénateur Boisvenu : Je m'en tiendrai à une seule question afin de permettre à mes collègues d'avoir suffisamment de temps pour poser des questions sur cet important sujet.

Vous traitez d'un sujet qui me touche beaucoup, soit celui de la violence conjugale dans les processus de divorce. Mme Cross, de l'Association nationale de la femme et du droit, affirmait que ce projet de loi contient une présomption en faveur de la garde partagée. Souvent, dans un processus de divorce, on retrouve de la violence conjugale. Je suis justement en train de me pencher sur le cas d'une personne, dont le prénom est Audrey, qui a été victime, ainsi que ses enfants, d'une tentative de meurtre. Or, son ex-conjoint vient d'obtenir la garde partagée – ce qui, à mon avis, est tout à fait inadmissible en ce qui a trait à la protection de cette dame et de ses enfants. Elle affirmait qu'il y avait une présomption en faveur de la garde partagée.

Pour protéger ces femmes et ces enfants, n'aurait-il pas été préférable de modifier l'article 16 de la Loi sur le divorce pour y intégrer des notions de protection dans des situations de violence conjugale?

[*English*]

Mr. Bala: Thank you. I think that's a very important issue. I think it's not in the present Divorce Act. It is mentioned in a number of pieces of provincial legislation, and indeed Canada has lagged behind the rest of the world in amending our parenting legislation. Almost every country in the world has new — when I say "new," they have enacted legislation in the last 20 years that does raise some of the questions that are addressed here — the good ones; the parenting plan issue.

On the other hand, all those pieces of legislation specifically address the issue of domestic violence and point out that there really needs to be a balance. Domestic violence can be and often is extremely serious. In some cases, despite domestic violence, there can be a meaningful relationship with a parent who has been violent maybe on one occasion. The fact that there has been one instance of domestic violence, if it is not a serious incident, it should not necessarily terminate the child's relationship with that parent.

Also, somewhere in there is an issue of false allegations or exaggerated allegations of domestic violence. I want to emphasize that we have a lot more founded allegations that are unjustly denied than unfounded allegations, but it is something of an issue. One can't simply say, "There is an allegation. Let's just cut off the relationship with that person altogether." There needs to be a fact-finding process.

But the major deficiency is that this legislation and the present Divorce Act do not even mention domestic violence as a factor.

Fortunately, judges in Canada, as a result of case law and awareness of social science literature and influences by the provinces where we have legislation, are taking account of this factor, but we need to do a better job. Of course, many of the people dealing with these cases do not have lawyers, they are self-represented and are just reading the act. If they read either this act or the present act, they think domestic violence doesn't matter at all. So, senator, you are exactly right: It needs to be addressed in the Divorce Act.

[*Translation*]

Senator Dupuis: Mr. Bala, thank you very much for that overview of the bill, which you present as a partial enactment, whereas what is needed is a more systemic reform of this regime.

[*Traduction*]

M. Bala : Merci. Je crois qu'il s'agit là d'une question très importante. Je pense que cela ne figure pas dans la Loi sur le divorce actuelle. On en parle dans un certain nombre de textes de loi provinciaux, et le Canada traîne effectivement de la patte par rapport au reste du monde pour ce qui est de modifier ses lois en matière de responsabilités parentales. Presque tous les pays du monde ont, au cours des 20 dernières années, ajouté des dispositions de bonne tenue sur certaines des questions évoquées ici, dont celle du plan parental.

En revanche, tous ces textes de loi abordent explicitement la question de la violence familiale et soulignent la nécessité incontournable d'avoir un équilibre. La violence familiale peut être extrêmement grave, et c'est souvent le cas. Or, malgré la violence familiale, il peut parfois y avoir un lien fort entre l'enfant et le parent qui a été violent. Du reste, la manifestation de violence ne s'est peut-être produite qu'une seule fois. Pour peu que ce ne soit pas un incident grave, le fait qu'il n'y ait eu qu'une seule fois de la violence familiale ne devrait pas nécessairement mettre fin à la relation de l'enfant avec le parent qui a été violent.

De plus, il faut aussi tenir compte de la possibilité de se retrouver avec des allégations de violence familiale qui seraient fausses ou exagérées. Je tiens à souligner qu'il y a beaucoup plus d'allégations fondées qui sont injustement réfutées que d'allégations non fondées, mais c'est une réalité qui pose problème. Quelqu'un pourrait simplement dire : « Il y a une allégation, alors mettons un terme définitif à la relation avec cette personne. » Il faut qu'il y ait un processus pour chercher à établir les faits.

Quoi qu'il en soit, le grand défaut de ce projet de loi et de la Loi sur le divorce actuelle, c'est que la violence familiale n'y est même pas mentionnée en tant que facteur.

Fort heureusement, les juges du Canada, qui sont influencés par la jurisprudence, par ce qui se publie dans le domaine des sciences sociales et par les lois de certaines provinces, tiennent compte de ce facteur. Sauf que nous devons faire davantage à cet égard. Bien entendu, bon nombre des personnes qui ont affaire à ces cas n'ont pas d'avocat. Elles se représentent elles-mêmes et se contentent de lire les lois. Or, en lisant ce projet de loi ou la loi actuelle, elles pourraient penser que la violence familiale n'a aucune importance. Je dirais donc, monsieur le sénateur, que vous avez tout à fait raison : la Loi sur le divorce doit aborder la question de la violence familiale.

[*Français*]

La sénatrice Dupuis : Monsieur Bala, je vous remercie beaucoup d'avoir fait ce survol d'un projet de loi que vous présentez comme un texte de loi partiel, alors qu'il y a un besoin de réforme plus systémique de ce régime.

In one of your remarks in particular, you referred to the bigger burden the bill would impose on the courts and emphasized that 96 per cent of divorces were uncontested. Consequently, this would put an additional burden on the courts as a result of the current section 2 and clause 4 of Bill S-202. Could you provide more details on that additional burden?

Dans l'une de vos remarques en particulier, vous avez fait référence au fardeau supplémentaire que le projet de loi apporterait aux tribunaux, en soulignant d'ailleurs que 96 p. 100 des divorces étaient non contestés. Donc, cela ajouterait un fardeau supplémentaire aux tribunaux dans le cadre de l'actuel article 2 et dans l'article 4 du projet de loi S-202. Est-ce que vous pourriez nous donner plus de précisions sur ce fardeau supplémentaire?

[*English*]

Mr. Bala: Well, I am particularly concerned about proposed paragraph 11(1)(*a.1*) that requires, in its words, the court to be satisfied ". . . that reasonable arrangements have been made for the parenting of any children of the marriage . . . ."

We call them uncontested cases, where sometimes one of the parents is really not involved at all and the other parent is simply going ahead with the divorce. In many of the cases, the parents have informally negotiated a resolution; in some of the cases they have seen a mediator who has helped them come up with a resolution; and in many cases they have had lawyers who have negotiated a settlement. Sometimes they have met with a judge in a case conference who has suggested how they might settle it, and then they go away and talk to lawyers and draft a separation agreement. I should say there is a bit of variation by province. In Quebec, it may be a little lower at 92 per cent and some provinces around 98 per cent, but those are cases where judges do not make the ultimate decision. Parents, and appropriately parents, make the decision and live with it and then change it if they need.

But those cases now, as regards parenting and the parents arrangements, are accepted. The judge has no responsibility to look over and say, "Oh, you have this plan. Let me not only read the plan, but I must be satisfied it meets the child's best interests." What does that mean? How do I know that? Do I have to hear from the parents?

In the Divorce Act, we have a number of provisions that judges are required to follow. We do require that judges be satisfied that child support is paid in a reasonable amount, which typically means the amount required by the child support guidelines. Judges take that responsibility seriously. It's already a significant burden on parents, whether with lawyers and paying them or without lawyers and trying to figure out what they mean on their own. If they don't speak one of the official languages, they are challenged even more, coming up with some evidence about the economic situation of the children and of the payer and saying to the judge, in writing, "This is the arrangement for child support." But it is comparatively easy because the child support guidelines in most cases say that if you know the payer's income

[*Traduction*]

M. Bala : Eh bien, je suis particulièrement soucieux de l'alinéa 11(1)*a.1*), où il est dit qu'il incombe au tribunal « de s'assurer de la conclusion d'arrangements raisonnables pour la responsabilité parentale des enfants à charge [...] ».

Nous appelons cela des affaires non contestées. Parfois, l'un des deux parents se détourne complètement de la situation et l'autre ne fait que suivre la procédure de divorce sans à-coup. Dans de nombreux cas, les parents négocient un règlement de façon non officielle. Parfois, ils voient un médiateur qui les aide à trouver un règlement. Très souvent, les parents font appel à des avocats pour qu'ils négocient un règlement en leur nom. Parfois, ils voient un juge en conférence préparatoire, et ce dernier leur fait des suggestions sur la façon de régler leur cas. Puis, ils demandent à des avocats de rédiger un accord de séparation. Je devrais préciser que les choses varient un peu d'une province à l'autre. Au Québec, le pourcentage est peut-être un peu plus bas, environ 92 p. 100, et dans certaines provinces, il est autour de 98 p. 100, mais il s'agit là d'affaires où la décision définitive n'est pas prise par un juge. Ce sont les parents qui, comme il se doit, prennent la décision et s'en accommodent. Et ce sont eux qui modifient l'arrangement au besoin.

Sauf que maintenant, ces affaires concernant le parentage et les arrangements entre parents sont acceptées. Le juge n'est nullement tenu de se pencher là-dessus. Il ne peut pas dire qu'il va passer le plan en revue afin de s'assurer qu'il tient compte des intérêts supérieurs de l'enfant. Qu'est-ce que cela signifie? Comment est-ce que je sais cela? Dois-je écouter ce que les parents ont à dire?

Dans la Loi sur le divorce, il y a un certain nombre de dispositions que les juges sont tenus de suivre. On demande effectivement aux juges de voir à ce que les pensions alimentaires payées soient fixées à un montant raisonnable, ce qui, habituellement, correspond au montant exigé aux termes des lignes directrices en la matière. Les juges prennent cette responsabilité au sérieux. Qu'ils fassent appel à des avocats ou qu'ils essaient de comprendre d'eux-mêmes de quoi il retourne, il s'agit de quelque chose d'assez lourd pour les parents. Si les parents ne parlent pas l'une des deux langues officielles, les choses sont encore un peu plus compliquées. Ils doivent rassembler certaines preuves concernant la situation économique des enfants et du parent payeur, et présenter par écrit au juge l'arrangement qui aura été conclu quant à la pension alimentaire.

and the number of children, you know what the amount of child support should be.

So one can look at the income tax return or even the last pay stub and say, "The child support here looks reasonable and I will sign off on it." But if a judge is required to be satisfied about the parenting arrangements, this will impose a much bigger burden on, first, the parents to bring forward evidence; second, the court; and there will be interaction going back and forth.

So it is a financial burden on parents, a time burden on parents and an emotional burden on parents.

On the court side, it is a time burden on judges. Then the question is: Are we going to appoint more judges to deal with the extra workload? Right now we already have a crisis of access to justice in terms of delay. So I think proposed paragraph 11(1)(*a.1*) is very concerning.

[*Translation*]

Senator Dupuis: Thank you. That clarifies your position very nicely. When I heard you talk about the additional burden on the courts, it made me think that we were also creating a new burden for parents. The bill calls for reasonable arrangements to be made without defining the criterion on which "reasonableness" is based. Not only does it require that reasonable arrangements be made, but it also stipulates that the granting of the divorce be stayed in the absence of such arrangements. Doesn't that also impose a very heavy burden on parents who may have made arrangements that are entirely in the child's interest? An additional burden would be placed on them under the bill.

[*English*]

Mr. Bala: Yes, I think that it is a very important point. In some cases, the judge might simply say, "I'm not granting you the divorce," but I think more commonly the judge would say, inevitably, "I need more information. We need to have a hearing. I'm not just going to deal with this by looking at the documents, and I need to see and hear from you."

I think a fundamental premise of the Canadian justice system, and maybe Canadian society, is that parents are presumptively in the best position to make decisions about children, which is what happens with intact families and with most families where parents are separated. There certainly is a role for professionals like judges, lawyers and mediators to be involved. Further, I

Sauf que c'est relativement facile, puisque, dans la plupart des cas, les lignes directrices sur les pensions alimentaires permettent d'établir le montant approprié à partir du revenu du parent payeur et du nombre d'enfants concernés.

Donc, en regardant la déclaration de revenus ou le dernier talon de chèque de paye du parent payeur, un juge est en mesure d'établir si la pension proposée est raisonnable et l'approuver. Or, si un juge est tenu de s'assurer du bien-fondé des arrangements de parentage, cela mettra un fardeau passablement plus lourd sur le dos des parents qui devront produire la preuve demandée, certes, mais aussi sur le dos du tribunal, en raison de la multiplication des interactions qui en découlera.

Bref, pour les parents, c'est un exercice coûteux, chronophage et exigeant sur le plan émotionnel.

Du côté du tribunal, c'est un processus qui demande beaucoup de temps aux juges. Il faut donc poser la question suivante : allons-nous nommer plus de juges pour composer avec cette charge de travail additionnelle? Nous sommes déjà en situation de crise pour ce qui est de permettre l'accès à la justice dans des délais raisonnables. Pour toutes ces raisons, j'estime que l'alinéa 11(1)*a.1*) est très préoccupant.

[*Français*]

La sénatrice Dupuis : Merci, cela clarifie très bien votre position. Quand je vous entendais parler du fardeau supplémentaire pour les tribunaux, cela me faisait aussi penser qu'on créait un nouveau fardeau pour les parents. On parle de la conclusion d'un arrangement raisonnable, sans définir sur quel critère la « raisonnablilité » est fondée. Or, non seulement on oblige la conclusion d'un arrangement raisonnable, mais on dit que, en l'absence d'un tel arrangement, on surseoirait au prononcé du divorce. Est-ce que ce n'est pas, là aussi, un fardeau supplémentaire très lourd pour des parents qui, par ailleurs, pourraient avoir conclu des arrangements qui sont tout à fait dans l'intérêt de l'enfant? On leur imposerait un fardeau supplémentaire, dans ce contexte du projet de loi.

[*Traduction*]

M. Bala : Oui, je crois que c'est un aspect très important. Dans certains cas, le juge pourrait tout simplement dire qu'il n'accorde pas le divorce, sauf que, de façon générale, il dira qu'il lui faut plus de renseignements. Il dira qu'une audience est nécessaire, qu'il ne prendra pas de décision en fonction de simples documents, et qu'il aura besoin, pour ce faire, de les voir et de les entendre.

Je crois que la prémisse fondamentale du système de justice canadien — et peut-être même de la société canadienne —, c'est que les parents sont vraisemblablement les mieux placés pour prendre des décisions au sujet de leurs enfants, et c'est ce qui se produit au sein des familles intactes et dans la plupart des familles où les parents sont séparés. Il y a assurément un rôle à

think it's important to remember that underlying a lot of this, if there are serious issues of abuse, child protection agencies in every province may be involved.

jouer pour les professionnels, c'est-à-dire les juges, les avocats et les médiateurs. Je crois également qu'il est important de ne pas oublier que dans les cas où il y a des abus graves, les agences provinciales de protection de l'enfance peuvent aussi faire partie de la distribution.

But speaking about the Divorce Act itself, which is the piece of legislation before you, this is dealing with people who are married and getting a divorce. They want the divorce so they can remarry and move on with their lives and change their legal status. What we now say is before you can do that, we must be satisfied that economic provisions are made for children, which are relatively simple.

Mais en ce qui concerne la Loi sur le divorce proprement dite, qui est le texte de loi que vous avez devant vous, on parle de gens qui sont mariés et qui cherchent à divorcer. Ils veulent divorcer pour être en mesure de tourner la page, de se remarier et de changer leur statut juridique. Ce que nous leur disons maintenant, c'est qu'avant de faire cela, nous devons nous assurer que des arrangements financiers ont été pris pour les enfants, et que ces arrangements sont relativement simples.

Here we are saying you have to meet with a judge and, effectively, you have to satisfy a judge about what you have done and why you have done it. In the vast majority of cases, parents do what is best for their children and know what is best. And when we say "best," it is best taking into account the needs and realities of parents.

Nous disons qu'il faut rencontrer un juge et qu'il doit être satisfait de ce qu'on a fait et de la raison pour laquelle on l'a fait. Dans la vaste majorité des cas, les parents font ce qu'il y a de mieux pour leurs enfants et savent ce qu'il y a de mieux. Et pour déterminer ce qu'il y a de « mieux », il vaut mieux tenir compte des besoins et des réalités des parents.

One might say there might be optimal arrangements for children. The reality is parents, both intact families and separated families, face economic pressures, logistical pressures, job pressures, and they say, "This is the best arrangement that I can make for my children, taking into account all of the circumstances." And then to say, "You parents may think that, but now you have to persuade somebody else it is," that's a huge burden that we don't place on families in other contexts. It is a burden, and I don't see any gain for society.

On pourrait dire qu'il y a des arrangements optimaux pour les enfants. La réalité, c'est que les parents, tant dans les familles intactes que les familles séparées, font face à des pressions économiques, logistiques et professionnelles, et ils disent que ce sont les meilleurs arrangements qu'ils peuvent prendre pour leurs enfants en tenant compte de toutes les circonstances. Et on leur dit ensuite que c'est peut-être ce qu'ils pensent, mais qu'ils doivent convaincre quelqu'un d'autre. C'est un énorme fardeau que nous n'imposons pas aux familles dans d'autres contextes. C'est un fardeau, et je ne vois pas d'avantage pour la société.

The reality is judges correctly make decisions based on law. They are not well placed to say what is best for this individual child, at least without very substantial evidence. If we expect judges to make decisions about children, and they sometimes have to if the parents can't agree or can't resolve it by mediation, they do go to trial. At that trial, which is a very expensive process, there will usually be a lot of evidence from social workers, psychologists and others, that this is best for this child. Then the judge hears all the evidence and decides. But it is a hard thing to do on the basis of just documents and without meeting the parents, for example.

La réalité, c'est que les juges prennent correctement des décisions basées sur le droit. Ils ne sont toutefois pas bien placés pour dire ce qu'il y a de mieux pour un enfant, du moins sans preuves substantielles. Lorsque nous nous attendons à ce que des juges prennent des décisions concernant les enfants, et ils doivent parfois le faire lorsque les parents n'arrivent pas à s'entendre ou lorsque la médiation échoue, les tribunaux sont alors saisis des dossiers, ce qui coûte très cher. Habituellement, des travailleurs sociaux, des psychologues et d'autres personnes témoignent pour dire ce qu'il y a de mieux pour l'enfant. Le juge écoute tous les témoignages et prend une décision, mais c'est une chose difficile à faire en se servant uniquement de la documentation, sans consulter les parents, par exemple.

Senator McIntyre: Thank you, Professor Bala, for both your oral and written presentation.

Le sénateur McIntyre : Je vous remercie, monsieur Bala, tant pour votre exposé oral que pour votre mémoire.

Yesterday, the committee heard from the Canadian Research Institute for Law and the Family. It was made clear to committee members that Alberta's Family Law Act and British Columbia's Family Law Act set out factors that can assist both the court and the parents in determining the best interests of children. Those factors are child-centred, as are the principles proposed in Bill S-202.

Le comité a entendu hier le représentant de l'Institut canadien de recherche sur le droit et la famille. Il a indiqué clairement aux membres du comité que la législation sur le droit de la famille de l'Alberta et son équivalent en Colombie-Britannique précisent les facteurs qui peuvent aider le tribunal et les parents à déterminer ce qui est dans l'intérêt de l'enfant. Ces facteurs sont

centrés sur l'enfant, à l'instar des principes proposés dans le projet de loi S-202.

I mention this to you because in your brief, you also mention the possibility of following the lead of provinces like Alberta. But then again, you speak about the approach taken in Australia, which is an entirely different approach, and I would like you to elaborate on that, please.

Je le mentionne étant donné que dans votre mémoire, vous parlez également de la possibilité de suivre l'exemple de provinces comme l'Alberta. Mais vous parlez encore de l'approche adoptée en Australie, qui est tout à fait différente, et j'aimerais que vous en disiez plus long à ce sujet, s'il vous plaît.

Mr. Bala: As an introductory comment, one of the challenges in Canada is that we have this divided jurisdiction between federal and provincial responsibility for making parenting arrangements.

M. Bala : Je vais commencer par dire qu'une des difficultés propres au Canada, c'est la compétence partagée entre le fédéral et le provincial en matière d'arrangements parentaux.

In theory, the Divorce Act applies in every case where people are getting divorced. But in provinces where there's provincial legislation that in theory just deals with unmarried people — either they never married or they never even cohabited — and they're having a dispute about their children, they use those pieces of legislation.

En théorie, la Loi sur le divorce s'applique chaque fois que des personnes se divorcent, mais dans les provinces où une loi ne s'applique en théorie qu'aux personnes non mariées — elles ne se sont jamais mariées ou n'ont même pas cohabité —, c'est la loi provinciale qui est utilisée en cas de différend concernant un enfant.

In fact, some of the research we have found that what is understandably happening is that judges within a province want to be consistent and not say, "Well, I dealt with this unmarried family one way and these people are married, so I'm going to deal it with a different way." The provincial legislation tends to affect how federal legislation is being interpreted.

En fait, d'après des travaux de recherche, ce qui se produit, et on peut le comprendre, c'est que les juges dans une province veulent être cohérents et éviter de dire qu'ils ne vont pas examiner le dossier de personnes mariées de la même façon qu'ils ont examiné le dossier de personnes non mariées. La législation provinciale a tendance à influencer l'interprétation de la loi fédérale.

In constitutional theory that shouldn't happen, but in reality it does. I think it's child-focused and shows that, to some extent, family law, while it has a national dimension, also has provincial and local dimensions. That's just a reality that we have to deal with in this country.

Cela ne devrait pas se produire selon la théorie constitutionnelle, mais c'est ainsi dans la réalité. Je crois que c'est axé sur l'enfant et que cela montre que, dans une certaine mesure, le droit de la famille, malgré la dimension nationale, a également des dimensions provinciale et locale. C'est juste une réalité avec laquelle nous devons composer au pays.

We do see somewhat different approaches in Alberta, British Columbia and Nova Scotia changing, and the provincial legislation is affecting how the federal legislation is being interpreted.

Nous observons le changement d'approches un peu différentes en Alberta, en Colombie-Britannique et en Nouvelle-Écosse, et la législation provinciale influence l'interprétation de la loi fédérale.

I think the same is true, by the way, in Quebec, albeit with a different context there. For example, Quebec has almost no use for sole custody, so their civil code provisions are also affecting how the Divorce Act is being interpreted.

Je pense que c'est la même chose au Québec, en passant, en dépit d'un contexte différent. À titre d'exemple, le Québec n'a presque jamais recours à la garde exclusive, ce qui signifie que les dispositions du Code civil influencent également l'interprétation de la Loi sur le divorce.

In terms of where we should be going, both papers I submitted set out some ideas about how we should be developing. One of the differences in Australia is they put a lot of resources into child services and, I should say, into family law research.

Pour ce qui est de la voie à suivre, les deux mémoires que j'ai présentés donnent des idées quant à l'approche que nous devrions adopter. En Australie, l'une des différences est la grande quantité de ressources affectées aux services à l'enfance et, je dois dire, à la recherche en droit de la famille.

Australia is a country that takes family law really seriously, and I think they've had good results to show for that. They have a national network of so-called family relationship centres where people can go for counselling, support and aid with, in some

L'Australie est un pays qui prend le droit de la famille très au sérieux, et je crois les bons résultats obtenus en sont la preuve. L'Australie a un réseau national de centres de relations familiales où les gens peuvent se rendre pour obtenir des services

cases, reconciling people to stay married or stay in the relationship, or, more commonly, to help them separate in a child-focused way. They put the resources into it, and I think they've had positive results as a result of that.

de counselling, un soutien et de l'aide pour, dans certains cas, réconcilier les gens afin qu'ils restent mariés ou dans une relation, ou, plus communément, afin de les aider à se séparer en mettant l'accent sur l'enfant. Des ressources sont affectées à cela, et je pense que les résultats obtenus sont positifs pour cette raison.

In terms of their legislation, they've gone back and forth. While I like some of the things they've done in Australia, if I was looking for a model in Canada, I think the kind of work that's been done in Alberta, British Columbia and Nova Scotia — each of which is similar but each of which is also a little different — could well serve as a model for Parliament and should certainly be taken into account.

Les Australiens ont changé plusieurs fois d'avis à propos de leur loi. J'aime certaines des mesures prises en Australie, mais si je cherchais un modèle au Canada, je pense que le genre de mesures prises en Alberta, en Colombie-Britannique et en Nouvelle-Écosse — qui se ressemblent tout en étant un peu différentes — pourraient très bien servir de modèle pour le Parlement et devraient certainement être prises en considération.

The actual Australian legislation is extremely complex and has caused controversy in that country. What I was referring to in Australia was the fact that they put the money into services, which I think is useful and well spent and has shown positive results. They do better research than anyone around the world in terms of family justice because the government is putting money into it. Some of the questions that have been asked are very important. We don't have answers to them in Canada, but in Australia, they at least know what's happening in their country.

La loi australienne est extrêmement complexe et a suscité la controverse dans le pays. À propos de l'Australie, j'ai fait allusion au fait que ce pays met de l'argent dans les services, et je crois que c'est utile, que c'est de l'argent bien dépensé qui a donné de bons résultats. Les Australiens font la meilleure recherche au monde en droit de la famille compte tenu du financement accordé par le gouvernement. Certaines des questions qui ont été posées sont très importantes. Nous n'avons pas la réponse à ces questions au Canada, mais en Australie, on sait au moins ce qui se passe dans le pays.

Senator Gold: Welcome, Professor Bala. Thank you very much for your testimony.

Le sénateur Gold : Bienvenue, monsieur Bala. Merci beaucoup de votre témoignage.

I would like to ask you to comment on two things that were said by witnesses before this committee previously. I'll give them to you both.

J'aimerais que vous formuliez des commentaires sur deux observations que des témoins ont présentées au comité. Je vais vous dire de qui il s'agit.

Yesterday, John-Paul Boyd characterized the principles set out in Bill S-202 that are supposed to be taken into account in a parenting plan as values and ideological and not necessarily appropriate given the lived experience of many families.

Hier, John-Paul Boyd a qualifié les principes énoncés dans le projet de loi S-202, qui sont censés être pris en considération dans un plan parental, comme des valeurs, des principes idéologiques qui ne sont pas nécessairement adéquats compte tenu de la situation de nombreuses familles.

The second question relates to testimony from Ms. Kirouack, who worried that the provisions of this bill and how it might interact with the Divorce Act and other matters might compromise or complicate a focus on the best interests of the child.

La deuxième observation provient du témoignage de Mme Kirouack, qui craint que les dispositions du projet de loi et la façon dont elles pourraient interagir avec la Loi sur le divorce et d'autres questions puissent compromettre ou compliquer l'accent qui est mis sur l'intérêt de l'enfant.

I'd appreciate your thoughts on those two remarks of previous witnesses.

Je serais heureux d'entendre vos réflexions sur ces deux observations d'autres témoins.

Mr. Bala: I had the privilege of watching the testimony yesterday, and I thought that both Ms. Kirouack and Mr. Boyd had very good comments. I agree with much of what they said.

M. Bala : J'ai eu le privilège de regarder les délibérations d'hier, et j'estime que Mme Kirouack et M. Boyd ont fait de très bonnes observations. Je souscris en grande partie à ce qu'ils ont dit.

If there's a place where I might have a shade of disagreement with Mr. Boyd, it was referring to that list as ideological and value-based. Inevitably, when one thinks about family law, there are two kinds of statements one can make. One is value-based.

La seule chose pour laquelle je pourrais être légèrement en désaccord avec M. Boyd est son commentaire selon lequel la liste est idéologique et axée sur des valeurs. En droit de la famille, on peut inévitablement faire deux genres de déclarations.

We do have values in this country around families that I think are passionately held and deeply affect everyone, because everyone has family or knows people in families, and that influences people. So there are value statements and then there are statements based on social science research.

For example, there is the issue of domestic violence, which was, by the way, historically completely ignored in family law and perhaps, more generally, in Canadian society. One of the things we've discovered through social science research, as well as hearing from people about their lived experiences, has been the enormous social human cost of domestic violence.

And that is not only for victims — although that's a lot of it — but also for their children. Children who live in places where their parents are arguing, let alone where there's violence, suffer as a result. We can see that in terms of their brain development, behavioural development and so on.

So there are things one can put in legislation that would reflect some of the social science literature that we have. Domestic violence would be a good example.

Contact with parents is another set of issues where literature suggests it's often valuable, but I think what Mr. Boyd pointed out was that contact with both parents is not always desirable for children. It's not always in their best interest, especially if there's violence.

Some parents ignore their children after separation. I would actually say the issue of the disappearing parent — I don't mean that literally, but metaphorically in reference to the parent who has left the relationship and doesn't really want to see the children — is a huge social problem that understandably can't be addressed by the legal system. Those kinds of issues that are based on social science research are also reflected in legislation.

I wouldn't dismiss statements because they are value-based and ideological as opposed to those founded in good social science research. I think there's a place for both in our family law legislation, so I wouldn't have been quite as dismissive, but I'd certainly want to be clear about the basis of a statement. Are we saying this because we believe that this is something that should happen, or are we saying this because we know or believe that this is something that would promote the welfare of children?

That's one of the problems with the whole concept of the best interests of the child. It's a wonderful concept and I support it, but I also recognize its limitations. When we say something is in the best interests of the child, how do we actually make that determination, whether "we" is a parent, a judge or a politician?

Il y a d'abord les déclarations axées sur les valeurs. En ce qui concerne les familles, nous avons des valeurs au pays auxquelles nous tenons passionnément, qui touchent profondément tout le monde, car tout le monde a une famille ou connaît des personnes qui en ont une, ce qui influence les gens. Il y a donc des énoncés de valeur ainsi que des énoncés qui se fondent sur la recherche en sciences sociales.

Par exemple, il y a la question de la violence familiale, qui a été, en passant, complètement ignorée en droit de la famille et peut-être, de façon plus générale, dans la société canadienne. L'une des choses que nous avons comprises grâce à la recherche en sciences sociales, ainsi qu'en écoutant les gens parler de ce qu'ils ont vécu, c'est l'énorme coût social et humain de la violence familiale.

Et ce n'est pas seulement pour les victimes — bien que ce soit en grande partie ainsi —, car les enfants sont également touchés. Les enfants dont les parents se disputent à la maison, sans parler de violence, en souffrent. Nous pouvons l'observer dans leur développement cérébral, comportemental et ainsi de suite.

La loi peut donc comprendre des dispositions qui tiennent compte d'une partie des publications en sciences sociales que nous avons, par exemple en ce qui a trait à la violence familiale.

Le contact avec les parents renvoie à un autre ensemble de questions qui est souvent considéré comme étant utile dans la documentation, mais je crois que ce que M. Boyd a souligné est que le contact avec les deux parents n'est pas toujours souhaitable pour l'enfant. Ce n'est pas toujours dans son intérêt, surtout dans les cas de violence.

Certains parents ignorent leur enfant après une séparation. Je dirais que le problème du parent qui disparaît — pas littéralement, mais métaphoriquement lorsqu'un parent séparé ne veut pas vraiment voir l'enfant — est un énorme problème social qui, on le comprend, ne peut pas être réglé par le système judiciaire. La loi tient également compte de ce genre de questions qui se fondent sur la recherche en sciences sociales.

Je ne rejetterais pas d'énoncés parce qu'ils se fondent sur des valeurs et des principes idéologiques contrairement à ceux qui s'appuient sur de bons travaux de recherche en sciences sociales. Je pense qu'il y a une place pour les deux dans notre droit de la famille, et je ne les rejetterais donc pas du revers de la main, mais je veux sans aucun doute bien comprendre sur reposent les énoncés. Disons-nous cela parce que nous croyons que c'est une chose qui devrait être faite, ou le disons-nous parce que nous savons ou que nous croyons que c'est une chose qui favorisera le bien-être de l'enfant?

C'est un des problèmes associés au concept de l'intérêt de l'enfant. C'est un concept formidable que j'appuie, mais je reconnais aussi ses limites. Comment un parent, un juge ou un politicien peut-il déterminer si une chose est dans l'intérêt de l'enfant? Qu'est-ce qu'il y a de mieux pour l'enfant? Est-ce

What is best for the child? Is it best for the child to go to a particular school, such as a bilingual school? Many people in this country would say, "Yes, it is," but the other parent says, "No, I'd rather they go to a school that is closer to home so they can walk." What is best for the child? Who's to say that and how do you make that kind of determination?

It depends on the individual child. Maybe they have difficulty with languages. Maybe they're gifted. It's very contextualized and, ultimately, has an element of values but also an element of science.

This is the nature of family law. We see both values and social science being intermixed and intermingled in a very complex way. To the extent that Mr. Boyd was saying that, I certainly agree with him.

To the point of Ms. Kirouack, I think she quite correctly brought up a whole set of issues about how proposed section 16.1, as it is now, sits with section 16 as it is in the act. The two provisions do not mesh together well. There are some inconsistencies and it's not clear, particularly in how subsection 16(10), the provision that calls for so-called maximum contact to the extent that it's consistent with the child's best interests, fits with some of the statements and ideas in proposed section 16.1.

Senator Pratte: Professor, thank you for some interesting testimony. You mentioned that the concepts of custody and access are archaic, and I guess most people would agree with that.

In the process of modernizing that portion of the Divorce Act and trying to salvage parts of Bill S-202, I was wondering whether you thought that the concept of parenting plans would have any place at all in the eventual modernized Divorce Act or not.

Mr. Bala: I think the idea of parenting plans is very valuable and the idea of contrasting the notion of a parenting plan as opposed to a custody and access order. You're right; those words are, as I think you would acknowledge, senator, archaic in the sense that when you think about custody, ordinarily you think of jail.

In the history of parenting provisions, going back to the 19th century, children were treated as property, and that's why you get those words — access to a piece of land, access to a child. That's where those words come from. Those words clearly have to change. These words at best are words that were appropriate in the latter part of the 20th century. We have to modernize that.

The idea behind a parenting plan is a good one. It tells parents and the professionals working with them, "You've separated and are no longer intimate partners; you have to have a plan for your

préférable qu'il fréquente une certaine école, comme une école bilingue? De nombreuses personnes au pays seraient d'accord, mais l'autre parent pourrait dire qu'il devrait plutôt fréquenter une école à distance de marche de la maison. Qu'est-ce qui est le mieux pour l'enfant? Qui peut l'établir et comment peut-on se prononcer sur ce genre de chose?

Cela dépend de l'enfant. Il a peut-être de la difficulté avec les langues. Il est peut-être doué. Cela dépend grandement du contexte et, au bout du compte, c'est une tant une question de valeurs qu'une question de données scientifiques.

C'est la nature du droit de la famille. Les valeurs et les sciences sociales sont mélangées et métissées de manière très complexe. Dans la mesure où c'est ce que disait M. Boyd, je suis certainement d'accord avec lui.

Pour ce qui est de l'observation de Mme Kirouack, je crois qu'elle a soulevé à juste titre toute une série de problèmes concernant la façon dont l'article 16.1 proposé, dans sa forme actuelle, s'insère dans le libellé actuel de l'article 16 dans la loi. Les deux dispositions ne s'imbriquent pas bien. Il y a des incohérences et ce n'est pas clair, surtout en ce qui a trait à la façon dont le paragraphe 16(10), la disposition qui prévoit le maximum de communication dans la mesure où c'est dans l'intérêt de l'enfant, cadre avec certains des énoncés et des idées à l'article 16.1 qui est proposé.

Le sénateur Pratte : Monsieur Bala, merci de votre témoignage intéressant. Vous avez dit que les concepts de la garde et de l'accès sont archaïques, et je suppose que la plupart des gens seraient d'accord.

Dans les démarches visant à moderniser ce passage de la Loi sur le divorce et à essayer de préserver des passages du projet de loi S-202, je me demandais si vous pensiez que le concept des plans parentaux devrait être même retenu dans une Loi sur le divorce modernisée.

M. Bala : Je pense que l'idée des plans parentaux est très utile, tout comme l'idée de comparer un plan parental à une ordonnance de garde et d'accès. Vous avez raison; ces mots sont — je pense que vous en conviendrez, monsieur le sénateur — archaïques dans le sens où la garde évoque habituellement l'idée d'une prison.

Lorsqu'on regarde l'histoire des dispositions relatives aux parents, en remontant au XIX^e^ siècle, on constate que les enfants étaient considérés comme une propriété, et le concept d'accès à un enfant renvoie au concept d'accès à un terrain. C'est de là que cela vient. Ces mots doivent manifestement être changés. Au mieux, ils étaient convenables dans la dernière partie du XX^e^ siècle. Nous devons les moderniser.

L'idée des plans parentaux est bonne. Les parents qui se sont séparés et ne sont plus intimes et les professionnels de la santé qui travaillent avec eux savent qu'ils doivent avoir un plan pour

children." The parenting plans — and there are different forms of them — address specific issues. What will be the arrangements about residential time? I think that's in here. That's good. What's the schedule that you're going to have for the children? What decisions are you making about their religious upbringing? Maybe you agree; maybe you disagree. How will you resolve that? How will the child have some religious instruction or celebration with each parent? How are you going to deal with extracurricular activities? How are you going to make health decisions? You specify that in the plan.

One of the key things that I think is good in this legislation is that it recognizes those plans have to vary. One of the challenges in our legal system, Senator Pratte, is that most situations we're looking for finality. If it's a criminal matter, someone is found not guilty and that's the end of it. There's no appeal. We don't go back into it. If it's a civil case, there's a monetary judgment, you pay the money and that's it.

But in a family case, especially around parenting, we know it's going to change as children get older and as parents enter into new relationships. We need to think about how parents are going to deal with that in a child-focused way. How are they going to hear from children? Again, I mentioned the child's view doesn't come into this at all. In fact, most parents can and do say, "Let's make sure we're hearing from our child, without putting pressure on the child, but letting the child have some voice in that process."

That aspect of it, the idea of having parenting plans, of using concepts like parenting time, parenting schedule, residential schedule and specifying the kinds of issues that we deal with are very useful and will be found in the ultimate resolution. I'm hopeful that it's possible — I don't think this needs to be salvaged. I think this needs to be restructured, and I'm not sure your committee has the mandate to say this is a small part of it. We've got one room here, let's bill a house around it. If you can do that, then that's fine. But if you say this is very problematic because we're only dealing here with the rec room and we have to put in a kitchen and bathroom before we do anything here, you might say this is not salvageable but part of it will be in the final plan.

Senator Pratte: You're leading to my next question. How should Parliament move forward to look at this? As you mentioned, the joint committee 20 years ago came up with a very controversial — this is a very difficult, complex, controversial issue. How should Parliament move forward to try to tackle this difficult issue?

l'enfant. Les plans parentaux — et il y en existe différentes sortes — portent sur des questions précises. Quel sera le temps de résidence? Je pense que c'est indiqué. C'est bien. Quel sera l'horaire pour la garde de l'enfant? Quelles sont les décisions prises relativement à son éducation religieuse? On peut être d'accord ou non. Comment peut-on résoudre la question? Comment l'enseignement religieux ou les fêtes religieuses seront-ils répartis entre les parents? Comment les activités parascolaires seront-elles gérées? Comment les décisions relatives à la santé de l'enfant seront-elles prises? C'est précisé dans le plan.

Selon moi, l'une des bonnes choses dans cette mesure législative est qu'elle reconnaît que ces plans doivent varier. L'une des difficultés dans notre système judiciaire, sénateur Pratte, c'est que nous cherchons une solution définitive dans la plupart des situations. Dans une affaire criminelle, quelqu'un est déclaré coupable, et c'est réglé. Il n'y a pas d'appel. Nous ne revenons pas en arrière. Dans une affaire civile, un montant d'argent est établi; il est payé, et c'est réglé.

Mais dans une affaire familiale, surtout en ce qui concerne les responsabilités parentales, nous savons que la situation va changer à mesure que les enfants vieillissent et que les parents entament une nouvelle relation. Nous devons penser à la façon dont les parents vont gérer la situation en mettant l'accent sur l'enfant. Comment pourra-t-on entendre l'enfant? Je répète que le point de vue de l'enfant n'est aucunement pris en considération. En fait, la plupart des parents veulent écouter leur enfant, sans exercer de pressions sur lui, afin qu'il ait son mot à dire dans le processus.

Cet aspect de la question, c'est-à-dire le concept des plans parentaux, du temps parental, de l'horaire de résidence et de l'énumération du genre de problèmes abordés, est très utile, et le règlement ultime en tiendra compte. J'espère que c'est possible. Je ne pense pas qu'il est nécessaire de préserver cela. Je pense plutôt qu'il faut le restructurer, et je ne sais pas si votre comité a le mandat de dire que c'est un petit aspect de la question. Nous avons une pièce; construisons une maison autour. Si vous ne pouvez pas le faire, c'est bien. Mais si vous dites que c'est très problématique parce que nous construisons seulement une salle de jeu et que nous devons d'abord avoir une cuisine et une salle de bain, vous pourriez dire que c'est irrécupérable, mais il y en aura certains éléments dans le plan définitif.

Le sénateur Pratte : Vous m'amenez à ma prochaine question. Comment le Parlement devrait-il agir dans ce dossier? Comme vous l'avez souligné, le comité mixte a présenté une proposition très controversée il y a 20 ans; il s'agit d'une question très difficile, fort complexe et soulevant beaucoup de controverse. Comment le Parlement devrait-il procéder pour s'y attaquer?

Mr. Bala: I think we've seen a lot of movement. I'm optimistic. One of the papers I set out there, I think we're in a different position than we were in 1988. In particular, I think both on the service side and the changing family reality, changes in the justice system, we can move forward.

One possibility would be to have a special joint committee again. Another possibility is to call in the Department of Justice to engage in a process of consultation. I should say, and it's a matter of public record, that they have been consulting at different times. They have heard and are continuing to do research around what family justice professionals — I would include lawyers in that, but also mediators, judges, counsellors, social workers involved in family justice — are thinking, and also involving parents and parenting groups saying, "What can we come up with here?"

I would like to see the federal government introduce legislation that deals with this issue comprehensively. We could then have a process of hearings in the Senate and the House of Commons asking, "What changes can be made?"

With regard to bringing in the provinces, there's a federal-provincial-territorial working group, as you know, on family justice. Bring in those kinds of groups and say the federal government has consulted with these groups and now the Department of Justice is prepared to put forward a comprehensive legislative solution.

I think much of the groundwork has been done there in terms of meeting with the federal-provincial-territorial groups. It has to be a priority. One of the challenges, as you know in your committee, frankly, is that criminal law seems to push out everything. Criminal law is hugely important, but when is family justice going to get a position on the agenda?

The Chair: Thank you, professor.

Senator Fraser: Welcome, Professor Bala. This is extremely interesting.

You addressed my first question in large measure when you were responding to Senator Gold. So I'll just go straight to my second and less sweeping question, which has to do with the paragraph that would provide that:

> (*d*) the child has the right to know and be cared for by each parent, including the right to have a personal, meaningful and ongoing relationship with each parent . . . .

The word that struck me there most of all was "meaningful." I was trying to apply that to teenagers of our acquaintance. Is there jurisprudence that you know of that uses this word "meaningful," or is this a novelty?

M. Bala : Je pense que nous avons vu beaucoup de mouvement. Je suis optimiste. Dans un des documents que j'ai présentés, la position est différente de celle que nous avions en 1988. Je considère notamment qu'au chapitre du service, de la réalité changeante de la famille et des changements qui s'opèrent dans le système de justice, nous pouvons aller de l'avant.

Nous pourrions former de nouveau un comité mixte spécial ou demander au ministère de la Justice d'entamer un processus de consultation. Il est d'ailleurs attesté qu'il l'a fait à diverses reprises. Il est à l'écoute et continue d'effectuer des recherches sur ce que pensent les professionnels de la justice familiale, dont les avocats, mais aussi les médiateurs, les juges, les conseillers et les travailleurs sociaux qui œuvrent dans le domaine. Il fait également appel aux parents et aux groupes de parents pour leur demander ce que l'on peut faire à cet égard.

Je voudrais que le gouvernement fédéral propose un projet de loi qui traite de la question de manière exhaustive. Le Sénat et la Chambre des communes pourraient ensuite tenir des audiences pour déterminer quels changements peuvent être apportés.

Pour ce qui est de la participation des provinces, vous savez qu'il existe un groupe de travail fédéral-provincial-territorial sur la justice familiale. Faites appel à ce genre de groupes, et dites que le gouvernement fédéral les a consultés et que le ministère de la Justice est maintenant prêt à présenter une solution législative exhaustive.

Je pense qu'une bonne partie du travail de fond a été réalisé lors des rencontres avec les groupes fédéraux-provinciaux-territoriaux. Ce dossier doit être une priorité. L'ennui, comme votre comité le sait, c'est que le droit pénal semble primer sur tout. Il est très important, mais quand s'occupera-t-on du droit de la famille?

Le président : Merci, monsieur.

La sénatrice Fraser : Bienvenue, monsieur Bala. C'est extrêmement intéressant.

Vous avez en grande partie répondu à ma première question en répondant au sénateur Gold. J'irai donc directement à ma deuxième question, qui est de moindre envergure. Elle porte sur la disposition qui stipule ce qui suit :

> *d*) l'enfant a le droit de connaître ses deux parents et de recevoir des soins de leur part, ce qui comprend le droit d'avoir une relation personnelle, véritable et suivie avec chacun d'eux...

Le mot qui me frappe le plus est « véritable ». J'ai tenté de l'appliquer à des adolescents que je connais. Savez-vous si ce mot figure dans la jurisprudence ou s'agit-il d'une nouveauté?

Mr. Bala: One of the issues you raised is teenagers. Of course, up to the age of 16 or 18, children are affected by this legislation, particularly around child support. I think financial support for teenagers, as difficult as teenagers sometimes are, is very important. To say, "They're being difficult, so we're not going to support them," we don't think that.

But around issues of parenting, as your question implies and as other witnesses have said, it's important to recognize that children are going to make their own decisions, some of them which may be good, some not so good. We have to take account of their voices, their role and their position in all of this.

I think that the word "meaningful" appears in some legislation, but it's not put in this exact way. Meaningful, like everything here, is going to be contextual. What it means if dad is in the navy and is at sea for three months of the year is different from what it means if dad is literally around the corner and the child is living with mom.

I think the word "meaningful" is a useful one. Other legislation talks about "significant," the point being here that we're moving. In 1986, most arrangements were that the children were living with the mother. She had custody of the child and they would see the father maybe every second weekend. With most situations of separation in Canada now, if the parents are in reasonable proximity with one another, the child is seeing the other parent, who is often the father, but is increasingly the mother, much more than every other weekend. There are midweek visits, more time in the summer and more time at various vacation periods. I think meaningful means more than marginal.

On the other side of this, when one looks at research, in many cases children don't see their non-primary parent once a month. Studies reveal children often don't see them — often it's the disappearing dad. Sometimes it's because of his decision. Sometimes it's because mom has moved away with the children.

Another thing we haven't gotten into here is the issue of relocation. A number of provinces, when they talk about best interests of children, say one of the issues we have to address in legislation like this — this is true in Nova Scotia and British Columbia — is how we make decisions if one parent wants to relocate. That's not even mentioned here.

I think it's sort of implicit in the word "meaningful," but most jurisdictions that have dealt with this issue — again, they have reconstructed their house — have dealt with relocation as well. I think that, too, should be part of any comprehensive reform. It's an issue that I address specifically in the paper that you have.

M. Bala : Vous avez soulevé la question des adolescents. Bien entendu, jusqu'à l'âge de 16 ou de 18 ans, les enfants sont touchés par ce projet de loi, particulièrement sur le plan de la pension alimentaire pour enfants. Je considère que l'aide financière aux adolescents, même s'ils sont difficiles par moments, est très importante. Nous ne considérons pas que c'est parce qu'ils se montrent difficiles qu'il ne faut pas les aider.

En ce qui concerne la responsabilité parentale, toutefois, comme votre question le laisse entendre et comme d'autres témoins l'ont indiqué, il importe d'admettre que les enfants prendront leurs propres décisions, certaines étant judicieuses, mais d'autres moins. Nous devons tenir compte de leur voix, de leur rôle et de leur position dans tout cela.

Je pense que le mot « véritable » figure dans quelques lois, mais pas exactement de cette manière. Ce mot, comme tout ce qui se trouve ici, doit être pris en contexte. Il prendra un sens différent selon que le père est dans la marine et part en mer pendant trois mois ou demeure littéralement au coin de la rue alors que l'enfant reste avec sa mère.

Je pense que le mot « véritable » est utile. D'autres lois parlent de relation « importante », ce qui montre que nous progressons. En 1986, la plupart des arrangements prévoyaient que les enfants vivent avec leur mère. Cette dernière en avait la garde, et ils voyaient leur père peut-être un week-end sur deux. Maintenant, dans la plupart des cas de séparation au Canada, si les parents sont raisonnablement proches l'un de l'autre, l'enfant voit bien plus souvent l'autre parent, qui est souvent le père, mais de plus en plus la mère. Les enfants ont droit à des visites en milieu de semaine et à plus de temps pendant l'été et au cours des diverses périodes de congé. Selon moi, le mot « véritable » signifie que les rencontres ne sont pas qu'occasionnelles.

D'un autre côté, si on examine les recherches, on constate que dans bien des cas, les enfants ne voient pas leur parent non principal une fois par mois. Plusieurs études révèlent que souvent, ils ne le voient pas. Parfois, c'est parce que le père a disparu, alors que c'est parfois parce que l'enfant en a décidé ainsi ou parce que la mère est déménagée avec les enfants.

Le déménagement est une autre question que nous n'avons pas abordée ici. Un certain nombre de provinces, lorsqu'il est question des intérêts supérieurs de l'enfant, affirment qu'il faut résoudre la question de la décision à prendre si un des parents décide de déménager dans ce genre de projet de loi. C'est notamment le cas de la Nouvelle-Écosse et de la Colombie-Britannique. Or, le sujet n'est même pas abordé dans le projet de loi.

Je pense que c'est en quelque sorte implicite dans le mot « véritable », mais la plupart des autorités qui se sont attaquées au problème et ont construit leur maison se sont penchées également sur la question du déménagement. Ce point devrait lui aussi faire partie de toute réforme exhaustive. J'en traite d'ailleurs dans le document que vous avez.

Senator Fraser: Thank you.

Senator Pate: Good morning, Professor Bala. Thank you for your decades of work in this and other related areas.

You just raised the house issue again. I thought it was interesting that the analogy used is that you're building a house around a rec room. I want to talk about the people who don't even have rec rooms.

At a recent family law conference I was at, a lot of time and energy was taken up talking about the number of unrepresented individuals who are appearing increasingly in family law matters. I'd like you to speak if you could, please, about the impact that Bill S-202 would have on Canadians who would be unrepresented, those who might not be able to afford legal services or for other reasons choose not to be represented.

As well, what resources are available? I know that there is information from the Department of Justice for parenting plans, but what other material would need to be available? And what other implications should this committee be aware of in considering this bill.

Mr. Bala: Thank you, Senator Pate.

The issue of access to family justice is a very important one. Although I didn't address it much in my comments, it's one that I'm very much aware of and I'm working with various groups, particularly in Ontario but also nationwide, to try to address those issues. There's not a single simple answer. I think clearly legal aid is a part of it. Increasing the use of law students is another part of it. I think in my mind there is a limited role for paralegals, which we're talking about in Ontario, but it has to be closely monitored and supervised.

One of the things we need to improve access to is what we're calling limited scope retainers, recognizing that one doesn't necessarily need full representation or can afford full representation throughout the process; so getting access to lawyers for a limited period of time to get some constructive advice and let the parent do most of the work, but having a lawyer provide some assistance.

So there are a lot of things that can and are being done about them.

One of the real challenges with regard to that issue is how much do we expect the government to pay for it? Right now we're in a situation where there are pending cutbacks. In some provinces there are cutbacks, other provinces there are freezes,

La sénatrice Fraser : Merci.

La sénatrice Pate : Bonjour, monsieur Bala, et merci des décennies de travail que vous avez accordées à cette question et à d'autres domaines connexes.

Vous venez de soulever de nouveau l'exemple de la maison. Je trouve intéressante cette analogie voulant que l'on construise une maison autour d'une salle de jeu. Je veux parler des gens qui n'ont même pas de salle de jeu.

Lors d'une conférence sur le droit de la famille à laquelle j'ai assisté récemment, on a investi un temps et une énergie considérables pour parler du nombre croissant de personnes non représentées qui comparaissent dans des affaires de droit de la famille. J'aimerais que vous traitiez, si vous le pouvez, des répercussions que le projet de loi S-202 aurait sur les Canadiens et Canadiennes non représentés et sur ceux et celles qui n'ont peut-être pas les moyens de s'offrir des services juridiques ou qui choisissent, pour d'autres raisons, de ne pas être représentés.

De plus, quelles ressources sont offertes? Je sais que le ministère de la Justice publie de l'information sur les plans parentaux, mais quels autres renseignements devraient être fournis? De quelles autres implications le comité devrait-il être conscient lors de l'étude de ce projet de loi?

M. Bala : Merci, sénatrice Pate.

La question de l'accès à la justice familiale est très importante. Même si je n'en ai pas parlé beaucoup dans mon exposé, c'est un point dont je suis fortement conscient et auquel je travaille avec divers groupes, particulièrement en Ontario, mais aussi à l'échelle du pays pour régler ces questions, pour lesquelles il n'existe pas de réponse simple et unique. À mon avis, l'aide juridique et le recours accru aux étudiants en droit font manifestement partie de la solution. Il y a un rôle limité pour les parajuristes, comme on l'envisage en Ontario, mais ce rôle doit être surveillé et supervisé étroitement.

Il faut notamment améliorer l'accès à ce que l'on appelle les mandats limités de représentation afin de tenir compte du fait que certaines personnes n'ont pas nécessairement besoin d'une représentation pleine et entière ou n'ont pas les moyens d'être pleinement représentées au cours du processus. Ces personnes doivent avoir accès à des avocats pour une période limitée afin d'obtenir des conseils constructifs; les parents effectueraient ainsi la plus grande partie du travail, tout en pouvant recevoir une certaine aide de la part d'un avocat.

On peut donc faire bien des choses pour ces personnes.

Un des points les plus épineux, c'est le financement auquel on peut s'attendre de la part du gouvernement. Nous sommes encore en période de restrictions budgétaires. Certaines provinces réduisent leurs budgets, alors que d'autres ont gelé leurs

some places where we have increases, such as Ontario, but recognize there's a limited extent to which governments will fund legal services.

To what extent can we reasonably expect parents to pay for services, and can we make the provision of those services more efficient? Use of the Internet has been very important. A lot more needs to be done, much by the provincial governments, but some by the federal government as well. I think providing information to people is very important.

I think the reality and one limitation is that people who are going through separation or divorce are going through an inherently extremely difficult process. Print information, Internet information, is only going to have limited value. First of all, many people can't read English or French or have difficulty just in understanding the material that's available. Secondly, people need individual counselling and support to go through this process. When I say "individual," it could be a mediator. As I mentioned, in Australia they have family relationship centres that are staffed by people who are not lawyers but who have access to lawyers and legal information, and they have some paralegal training. I think we need a broad approach to this.

The kind of work that has been done by the so-called Cromwell committee on access to family and civil justice is extremely important. Changing the language, by the way, will help in the sense that when an unrepresented person asks what custody and access are, they have no idea. What they're actually thinking is, "I've left my partner, so how are we going to parent our child and what are the decisions we have to make?"

So the kind of materials the Department of Justice is starting to put on its website is a good starting spot. Would I like to see a more sophisticated set of materials available? Yes, including things like videos. There's a lot more that can be done with the federal Department of Justice website, which will take resources, of course, but I think it will be useful in terms of parenting education.

Really what we're talking about is how we can help parents to go through a restructuring of their relationship and recognize it's going to be an ongoing process. You've just separated. Let's help you through that. Things change two years later because somebody is moving: How can we help you through that? What's the division between what we expect parents to pay and what the governments are going to pay?

I think governments have to recognize they have an obligation to all children. It's not enough to say, well, parents won't pay for it. In some cases, even if the parents won't pay for it, the government should be providing various kinds of services, not to

dépenses. Certaines, comme l'Ontario, ont augmenté leurs budgets, mais force nous est d'admettre que les gouvernements ne pourront financer ces services juridiques que de manière limitée.

Dans quelle mesure pouvons-nous nous attendre raisonnablement à ce que les parents paient pour ces services? Pouvons-nous rendre la prestation de services plus efficace? L'utilisation d'Internet est très importante. Les gouvernements provinciaux, mais aussi le gouvernement fédéral, peuvent en faire bien plus. Il est crucial, selon moi, de fournir de l'information aux gens.

Ce qui nous limite, c'est le fait que les gens qui se séparent ou qui divorcent traversent un processus intrinsèquement très difficile. Les renseignements imprimés ou glanés sur Internet n'ont qu'une utilité limitée. Tout d'abord, bien des gens ne peuvent pas lire les textes en anglais ou en français, ou peinent à simplement comprendre les documents publiés. En outre, les gens ont besoin de conseils et de soutien au cours du processus. Cette aide pourrait venir d'un médiateur. Comme je l'ai fait remarquer, l'Australie a instauré des centres de relations familiales dont les employés, sans être avocats, ont une certaine formation parajuridique. Nous devons adopter une approche globale à cet égard.

Le genre de travail accompli par le dénommé comité Cromwell sur l'accès à la justice familiale et civile est extrêmement important. Sachez en passant que le fait de modifier la documentation aidera les gens, car lorsqu'une personne non représentée réclame la garde, elle n'a aucune idée de ce qu'il faut faire. Maintenant que le couple est séparé, comment les parents élèveront-ils leur enfant et quelles décisions doivent-ils prendre?

Le genre de documents que le ministère de la Justice commence à publier sur son site web constitue un bon point de départ. Souhaiterais-je la publication d'un ensemble de documents plus complets? Oui; j'aimerais notamment qu'il y ait des vidéos. On peut en faire bien plus sur le site web du ministère fédéral de la Justice; voilà qui exigera des ressources, bien entendu, mais je pense que cela sera utile en permettant de fournir de l'information sur les responsabilités parentales.

Ce que nous voulons vraiment, c'est savoir comment nous pouvons aider les parents à restructurer leur relation et à admettre que ce sera un processus permanent. Ils viennent de se séparer : appuyons-les dans l'épreuve. Si la situation change deux ans plus tard parce que quelqu'un déménage, comment pouvons-nous les aider? Comment déterminer ce que les parents et les gouvernements paieront chacun?

À mon avis, les gouvernements doivent admettre qu'ils ont une obligation envers tous les enfants. Il ne suffit pas de dire que les parents n'auront pas à ouvrir leur bourse. Dans certains cas, même s'ils ne paient pas, le gouvernement devrait fournir divers services, pas directement aux parents, pas pour des questions

the parents directly, not about their financial matters, but saying, "Someone should go investigate what's happening to this child."

We're fortunate in Ontario that we have the Office of the Children's Lawyer that will do investigations if parents can't afford or won't do it. In other provinces we don't have some of those kinds of services. When people ask what is in the best interest of the child, I think that's case-specific and we need to have investigators, largely social workers, in some cases lawyers for the children, who go and find out and make recommendations to the judges. So I think, yes, there's a lot to be done.

This bill, however, doesn't address — I mean, in an inferential way it does. It suggests that those services may be needed, but it doesn't deal with it explicitly.

I think the issue you're raising about lack of resources is particularly pronounced in the context of parents who are separating. When parents are separating, it is almost always a huge economic crisis for everybody. One of the biggest negative effects of separation on children is the fall in their standard of living. We've partially addressed that by helping increase the amount of child support.

I think the work that Parliament did in 1997 getting the child support guidelines in place and, for example, requiring judges to be satisfied with the adequate amount of child support was very important. We now need to do similar work in regard to parenting. I would certainly encourage the Department of Justice, and Parliament has a critical role in getting that going.

Senator Sinclair: Welcome, Professor Bala. It's good to see you again.

In the time we have left, I wonder if you would comment on the way in which you see there might be, or not be, conflict between the issue of shared parenting, which this bill appears to call for, and the issue of child support. I see the potential that the child support requirement is going to be affected by a decision with regard to shared parenting. Maybe you have a different view. Would you mind sharing your thoughts?

Mr. Bala: Again, this is an issue that is not fully addressed.

As I mentioned, if someone gets to the 40 per cent threshold in terms of what the child support guidelines call shared custody, then that would very much affect child support.

financières, mais pour faire enquête afin de connaître la situation de l'enfant.

En Ontario, nous avons la chance de bénéficier des services du Bureau de l'avocate des enfants, qui mène des enquêtes si les parents ne peuvent ou ne veulent pas payer ce service. Ce genre de service n'existe pas dans d'autres provinces. Quand les gens demandent ce qui est le mieux pour l'enfant, je pense que cela est différent pour chaque cas. Il faut donc que des enquêteurs, souvent des travailleurs sociaux, mais parfois les avocats des enfants, fassent enquête sur la situation et présentent des recommandations aux juges. Je considère donc qu'on peut faire beaucoup à cet égard.

C'est une question dont le projet de loi ne traite pas. En fait, le sujet est abordé, mais il faut procéder par déduction, puisque la mesure législative laisse entendre que ces services peuvent être nécessaires, sans toutefois en parler explicitement.

Le problème que vous soulevez au sujet du manque de ressources est particulièrement prononcé quand des parents se séparent. En cas de séparation, tout le monde est presque toujours confronté à une crise financière majeure. L'un des effets les plus néfastes de la séparation sur les enfants, c'est la baisse de leur niveau de vie. Nous avons partiellement atténué ce problème en augmentant la pension alimentaire pour enfants.

Je considère que le travail que le Parlement a accompli en 1997, en instaurant les lignes directrices sur les pensions alimentaires pour enfants et, par exemple, en exigeant que les juges soient satisfaits des sommes accordées, est très important. Nous devons maintenant faire le même travail sur le plan des responsabilités parentales. J'encouragerais certainement le ministère de la Justice à s'attaquer à la question, et le Parlement a un rôle crucial à jouer à cet égard.

Le sénateur Sinclair : Bienvenue, monsieur Bala. Je suis enchanté de vous revoir.

Dans le temps qu'il nous reste, je me demande si vous pourriez traiter de manière dont vous considérez qu'il existe — ou non — un conflit entre la question du partage des responsabilités parentales, que le présent projet de loi semble préconiser, et celle de la pension alimentaire pour enfants. Il me semble qu'une décision sur le partage des responsabilités parentales pourrait avoir des répercussions sur la pension alimentaire pour enfants, mais peut-être voyez-vous les choses autrement. Pourriez-vous nous donner votre avis à ce sujet?

M. Bala : Ici encore, il s'agit d'une question qui n'est pas entièrement résolue.

Comme je l'ai souligné, si quelqu'un atteint le seuil de 40 p. 100 quant à ce que les lignes directrices sur les pensions alimentaires pour enfants appellent le partage des responsabilités parentales, cela aura une incidence notable sur la pension alimentaire des enfants.

I should say that I think the provision that deals with shared custody in the child support guidelines, section 9, is another provision that needs to be addressed. I've written in different contexts about the need to reform section 9 to deal with it in a more child-focused and effective way.

I think you're exactly right, Senator Sinclair, that in many cases the move to try to get shared custody actually reflects not child-focused concerns but economic concerns. I think we have to see that interrelationship too. This is another reason, I think, to take a longer, deeper and wider look at how to deal with these issues.

Senator Sinclair: Thank you.

Professor Bala, I read the article that you did for the *Toronto Star*. I wondered if you're of the view that this shared parenting approach is really a euphemism for joint custody. Is it the same thing, in your mind?

Mr. Bala: I'm not sure it's a euphemism. It's a different and more child-focused term, but I think it certainly encompasses joint custody.

One of the issues is that joint custody itself is a very broad term. What does joint custody mean? Joint legal custody, joint physical custody? And now we have the concept of shared custody.

I do not see shared parenting as the same as shared custody. Shared parenting is a broader concept, and it's an important message to give to most parents. When you've separated, there will be cases where one parent should be excluded, and we need to recognize that. But, in most cases, parents have to get the message — and Parliament can have an important role to play — that you will both continue to be the parents of the child. In that sense, while I have real concerns about the legislation as drafted, I think it sends important messages to parents: You are not getting rid of the other person. You're going to be co-parents, shared parents, for the rest of that child's life. Figure out how you're going to work around that and develop a plan. That core message here is a really important one. The problem is that it's so limited in how it's defined and leaves so many loose ends, including around child support, that it would be problematic to enact it as it is.

The Chair: Professor, what has been the impact on the Convention on the Rights of the Child to define what is in the best interest of the child? Would it be time to review the Convention on the Rights of the Child? It dates back to the 1990s. Society has evolved, and our perception of the rights of the child might have evolved also.

Selon moi, l'article 9 des lignes directrices, qui porte sur la garde partagée, est une autre disposition sur laquelle il faut se pencher. J'ai écrit, en diverses occasions, sur le besoin de modifier cet article afin de mettre davantage l'accent sur l'enfant et d'être plus efficace.

Je pense, sénateur Sinclair, que vous avez tout à fait raison de dire que dans bien des cas, ce n'est pas tant l'enfant que des considérations économiques qui sont au cœur des démarches relatives au partage des responsabilités parentales. Or, il faut, selon moi, tenir également compte de cette corrélation. Raison de plus pour adopter une approche à plus long terme, plus approfondie et plus vaste pour aborder ces questions.

Le sénateur Sinclair : Merci.

Monsieur Bala, j'ai lu l'article que vous avez écrit pour le *Toronto Star*. Je me demande si cette affaire de partage des responsabilités parentales n'est en fait qu'un euphémisme pour « garde commune ». Dans votre esprit, s'agit-il de la même chose?

M. Bala : Je ne suis pas certain que ce soit un euphémisme. C'est un terme différent, plus axé sur l'enfant, mais qui englobe certainement la garde commune.

L'ennui, c'est que le terme « garde commune » est lui-même très vaste. Qu'entend-on par « garde commune »? S'agit-il d'une garde légale commune? D'une garde physique commune? Et maintenant, il y a le concept de garde partagée.

Je ne considère pas que le partage des responsabilités parentales soit la même chose que la garde commune. Il s'agit d'un concept plus vaste, et c'est un message important à transmettre à la plupart des parents. En cas de séparation, il arrive qu'un parent doive être exclu, et il faut en tenir compte. La plupart du temps, toutefois, les gens doivent comprendre qu'ils continueront tous les deux d'être parents de l'enfant, et je pense que le Parlement a un rôle important à jour à ce sujet. En ce sens, même si j'ai de véritables préoccupations quant au projet de loi dans sa forme actuelle, je pense qu'il envoie un message important aux parents : ils ne se débarrasseront pas de l'autre personne. Les deux parents demeureront les parents de leur enfant jusqu'à la fin de sa vie. Ils doivent déterminer comment ils procéderont et établir un plan. Ce message fondamental est ici vraiment important. L'ennui, c'est que le projet de loi est défini de manière si limitée et néglige tant de détails, notamment en ce qui a trait à la pension alimentaire pour enfants, qu'il serait problématique de l'adopter dans sa forme actuelle.

Le président : Monsieur, quel a été l'effet de la Convention relative aux droits de l'enfant sur la définition de l'intérêt supérieur de l'enfant? Serait-il temps de réviser cette convention, qui date des années 1990? La société a évolué, tout comme l'a fait notre perception des droits que pourraient avoir les enfants.

Mr. Bala: Thank you, senator. I completely agree — and, again, in the paper that I mentioned — that the present Divorce Act is inconsistent with the Convention on the Rights of the Child. Judges are starting to cite the Convention on the Rights of the Child in helping to interpret provisions like the Divorce Act, but, certainly, the review of the Divorce Act must take into account the UN convention. At present, it doesn't.

The Chair: On behalf of my colleagues, professor, we would like to thank you very much for your contribution this morning. I'm sure that each and every one of us has considered it very enlightening for the future reflection on this bill.

Mr. Bala: Thank you.

[*Translation*]

The Chair: Honourable senators, for the second panel of witnesses, I am very pleased to introduce Mr. Alain Roy, Full Professor at the Faculty of Law of the Université de Montréal, and, on behalf of the Barreau du Québec, Ms. Arianne Leblond, a lawyer in the Secretariat of the Order and Legal Affairs, and Mr. Jocelyn Verdon, Chair of the Family Law Committee.

We invite you to make your presentation, Professor Roy. If you can do so in 10 minutes, that will then give senators time to speak with you.

Alain Roy, Full Professor, Faculty of Law, Université de Montréal, as an individual: First, I want to thank the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs for inviting me here today. It is a great privilege to be able to express my views on Bill S-202.

At the outset, I want to thank and congratulate Senator Cools for this public bill, a bill that conveys a modern and pluralistic conception of the law, normativity and contractual commitment. Senator Cools trained in psychology and sociology, not law. That is surely no accident. It often takes non-lawyers to force lawyers to expand their vision of the law, which at times is somewhat reductive, and I say that, of course, with all due respect.

When I began my university career, I did a great deal of work on the application of the relational theory of contract in intimate relations inspired by the work of great legal sociologists such as the American Ian Macneil, of Northwestern University, and the Canadian Jean-Guy Belley, of McGill University, under whose direction, incidentally, I did my doctoral thesis.

In relational theory, a contract is not a defensive weapon or an instrument designed to preserve the rights of one party over the other, as people have traditionally thought of it, but rather an

M. Bala : Merci, sénateur. Je conviens entièrement, comme je l'indique dans le document dont j'ai parlé, que la Loi sur le divorce actuelle ne cadre pas avec la Convention relative aux droits de l'enfant. Les juges commencent à s'appuyer sur la convention pour interpréter certaines dispositions, comme celles de la Loi sur le divorce. Chose certaine, la révision de cette loi doit tenir compte de la convention des Nations Unies. Or, à l'heure actuelle, elle ne le fait pas.

Le président : Au nom de mes collègues, je voudrais vous remercier de votre contribution de ce matin. Je suis certain que chacun d'entre nous considère que vous nous avez grandement éclairés en vue de nos réflexions futures sur ce projet de loi.

M. Bala : Merci.

[*Français*]

Le président : Honorables sénateurs, pour notre deuxième groupe d'invités, il m'est très agréable de vous présenter M. Alain Roy, professeur titulaire à la faculté de droit de l'Université de Montréal et, au nom du Barreau du Québec, Mme Arianne Leblond, avocate au secrétariat de l'Ordre et Affaires juridiques, ainsi que Jocelyn Verdon, président du Comité en droit de la famille.

Nous vous invitons à faire votre présentation, professeur Roy. S'il vous est possible de la faire en 10 minutes, cela donnera le temps aux sénateurs d'échanger avec vous par la suite.

Alain Roy, professeur titulaire, faculté de droit, Université de Montréal, à titre personnel : Je tiens tout d'abord à remercier le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles de m'avoir invité aujourd'hui. C'est un grand privilège pour moi que de pouvoir vous faire part de mes observations sur le projet de loi S-202.

D'entrée de jeu, je tiens à féliciter et à remercier la sénatrice Cools pour ce projet de loi d'intérêt public, un projet de loi qui traduit une conception moderne et pluraliste du droit, de la normativité et de l'engagement contractuel. La sénatrice Cools a une formation en psychologie et en sociologie et non en droit. Ce n'est sûrement pas un hasard. Il faut souvent des non-juristes pour amener les juristes à élargir leur vision du droit, qui est parfois un peu réductrice, cela dit avec égard, bien entendu.

Au début de ma carrière universitaire, j'ai beaucoup travaillé sur l'application de la théorie relationnelle du contrat en matière de relations intimes en m'inspirant des travaux de grands sociologues du droit, comme l'Américain Ian Macneil, de la Northwestern University, et le Canadien Jean-Guy Belley, de l'Université McGill, sous la direction duquel j'ai d'ailleurs fait ma thèse de doctorat.

La théorie relationnelle présente le contrat non pas comme une arme défensive, non pas comme un instrument dont la finalité est de préserver les droits de l'un contre l'autre, comme le veut la

instrument of peace, dialogue and cooperation. From the relational perspective, the idea is not to use a contract to negotiate against the other party, who plays an adversarial role, but rather to establish parameters that are designed to maintain a relationship between partners in a spirit of mutual trust. This is what the parenting plan provided for in Bill S-202 represents.

In the relational perspective, a contractual arrangement serves as a living and evolving communication tool. Rather than winding up in a safe deposit box, the engagement or arrangement that the parenting plan conveys is posted on a bulletin board or refrigerator, like a blueprint, and each party may refer to it to guide his or her actions.

In the situation that concerns us here, we are of course talking about actions intended to benefit the child, the vulnerable being for whom the parents are jointly responsible, despite their breakup, particularly in Quebec, where child custody does not deprive the non-custodial parent of parental authority.

Yes, divorce terminates the marital relationship, as we all know, but it does not terminate the parental relationship, which we must strive to construe as narrowly as possible. The principle already provided for under subsection 16(10) of the Divorce Act, that the child should have as much contact with each spouse as is consistent with the best interests of the child, is not enough. We must equip parents to enable them to achieve this objective for the child's benefit, and that is what Bill S-202 does.

Lawyers who take a legalistic view of the law will tell you that it is not law but rather post-divorce psychology that has no place in a statute. Lawyers who have a pluralistic conception of the law will say that a parenting plan establishes the basis for a source of relational normativity that will help consolidate each party's sense of engagement and preserve their parental relationship for the child's benefit.

Since that is indeed the objective here, Bill S-202 is not a bill that favours parents, or more especially the father, as some may claim. It is a bill that favours the child. It is not the parents who have a right to maintain their relationship with the child after divorce, but rather the child who is entitled to maintain his or her relationship with each of the parents. And the parents are responsible for preserving that right of the child.

I will conclude by noting what I think is a deficiency in this bill. Children are also entitled to take an active part in the decisions that concern them. I think we should consider the idea of including children in the parenting plan process, where their age, judgement and the situation permit. To the extent that children are full-fledged subjects of law, and that is the presumption of Bill S-202, I consider it somewhat paradoxical that they are completely and systematically excluded from the

représentation mentale qu'on s'en fait traditionnellement, mais comme un instrument de paix, de dialogue et de coopération. Dans la perspective relationnelle, il ne s'agit plus, par le contrat, de négocier contre l'autre, qui occupe le rôle d'adversaire; il s'agit plutôt d'établir des paramètres dont l'objectif est de maintenir une relation entre partenaires, dans un esprit de confiance mutuelle. C'est ce que représente le plan parental qui est prévu dans le projet de loi S-202.

Dans la perspective relationnelle, l'arrangement contractuel fait office d'outil de communication vivant et évolutif. Plutôt que de se retrouver dans le coffret de sûreté, l'engagement ou l'arrangement, ici incarnés par le plan parental, est affiché sur le babillard ou le frigo, à la manière d'un « *blueprint* », auquel chaque partie pourra se référer pour guider ses actions.

Dans le contexte qui nous intéresse ici, on parle bien sûr d'actions orientées au profit de l'être vulnérable qu'est l'enfant, dont les parents ont la responsabilité conjointe malgré leur rupture, et ce, particulièrement au Québec où la garde de l'enfant ne dépossède pas le parent non gardien de l'autorité parentale.

Oui, le divorce met fin à la relation conjugale, comme on le sait tous, mais il ne met pas fin à la relation parentale qu'on doit s'efforcer de baliser le plus étroitement possible. Le principe déjà prévu au paragraphe 16(10) de la Loi sur le divorce selon lequel l'enfant doit avoir avec chaque époux le plus de contacts compatibles avec son propre intérêt ne suffit pas. Il faut outiller les parents pour leur permettre d'atteindre cet objectif, au profit de l'enfant, et c'est ce que fait le projet de loi S-202.

Les juristes dont la conception du droit est légaliste vous diront que ce n'est pas du droit, mais de la psychologie post-divorce qui n'a pas sa place dans une loi. Les juristes qui entretiennent une conception pluraliste du droit vous diront que le plan parental constitue la base d'une source de normativité relationnelle qui contribuera à consolider le sentiment d'engagement de chacune des parties et à préserver leur relation parentale, au profit de l'enfant.

Parce que c'est bien l'objectif qui est ici visé, le projet de loi S-202 n'est pas un projet de loi en faveur des parents, ou plus spécialement du père, comme certains pourraient le prétendre. C'est un projet de loi en faveur de l'enfant. Ce ne sont pas les parents qui ont le droit de maintenir leur relation avec l'enfant à la suite du divorce, c'est l'enfant qui a le droit de maintenir sa relation avec chacun des parents. Et les parents ont la responsabilité de préserver ce droit de l'enfant.

Je conclurai en signalant ce qui m'apparaît être une lacune du projet de loi. Le droit de l'enfant, c'est aussi de participer activement aux décisions qui le concernent. Il me semble qu'il faudrait réfléchir à l'idée d'intégrer l'enfant au processus que constitue le plan parental, si son âge et son discernement le permettent et que la situation s'y prête. Dans la mesure où l'enfant est un sujet de droit à part entière, et c'est le postulat du projet de loi S-202, il me semble un peu paradoxal de le laisser

process. In matters pertaining to youth protection, adoption and consent to care, children are viewed as participants in the decisions that concern them, and, in my humble view, having regard to all the circumstances, that should be the case in the divorce process.

Thank you for your attention.

The Chair: Thank you, Professor Roy. Ms. Leblond, you have the floor.

Arianne Leblond, Lawyer, Secretariat of the Order and Legal Affairs, Barreau du Québec: Good morning, everyone. I am accompanied by Mr. Jocelyn Verdon, Chair of the Family Law Committee of the Barreau du Québec. He will outline for you the Barreau's position on the bill under consideration.

Jocelyn Verdon, Chair, Family Law Committee, Barreau du Québec: Thank you for your invitation. It is always a privilege to take part in this discussion process, which, in some cases, concludes with the adoption of a bill.

The barreau's position on the bill is as follows. In Quebec, the joint exercise of parental authority is clearly laid down in the genes of our Civil Code. Culturally speaking, this issue has been part of the political landscape for more than 15 years; it is an integrated feature. And in every breakup, regardless of who has custody, both parents continue to exercise joint parental authority. They must consult each other on all important matters pertaining to choice of schools and choice of sports activities. Where they disagree — and this is the cornerstone of our code — it is very important that people be able to apply to the court and that this joint exercise of parental authority be supervised by the court. Consequently, this is public, and it forms the very basis of our system.

That brings me to this bill. A process for resolving disputes over a parenting plan could be delegated under new paragraph 16.1(1)(*d*), which is set forth in clause 4 of the bill. This might cause a problem in Quebec because that authority currently cannot be delegated to someone else. In our view, joint exercise of that authority is fundamentally important and must necessarily be managed by a judge.

The bar's other position concerns the idea of making this mandatory, because a judge could refuse to render judgment if there were no parenting plan. We feel that might cause problems. If we are talking about access to justice, parents often do not need to make a parenting plan because both are culturally accustomed to consulting each other about activities when solving problems during the divorce process. Requiring this type of plan in Quebec might thus raise more issues than it resolves. Since joint exercise is already provided for, this would therefore

complètement et systématiquement à l'écart de la démarche. En matière de protection de la jeunesse, d'adoption, de consentement aux soins, l'enfant est vu comme un acteur des décisions qui le concernent et il devrait, à mon humble avis, en être de même en matière de divorce, compte tenu des circonstances.

Merci de votre attention.

Le président : Merci, professeur Roy. Maître Leblond, vous avez la parole.

Arianne Leblond, avocate au secrétariat de l'Ordre et Affaires juridiques, Barreau du Québec : Bonjour à tous. Je suis accompagnée de Jocelyn Verdon, président du Comité en droit de la famille du Barreau du Québec. Il vous présentera la position du barreau sur le projet de loi à l'étude en ce moment.

Jocelyn Verdon, président du Comité en droit de la famille, Barreau du Québec : Merci de votre invitation. C'est toujours un privilège de participer à ce processus de discussion qui, dans certains cas, se conclut par l'adoption d'un projet de loi.

La position du barreau concernant le projet de loi est la suivante. Au Québec, l'exercice conjoint de l'autorité parentale est clairement inscrit dans les gènes de notre Code civil. Culturellement, cette question fait partie du paysage politique depuis plus de 15 ans; c'est un fait intégré. Et dans chaque rupture, qu'importe qui a la garde, les deux parents conservent l'exercice conjoint de l'autorité parentale. Pour toutes les questions importantes qui touchent au choix de l'école ou au choix des activités sportives, les deux parents doivent se consulter. S'il y a mésentente — et c'est toute la pierre angulaire de notre code —, il est tellement important que les gens puissent s'adresser au tribunal et que cette surveillance de l'exercice conjoint du pouvoir parental soit supervisée par la cour. C'est donc public, et c'est le fondement même.

Cela m'amène à parler du projet de loi. Dans le projet de loi, on pourrait déléguer à l'alinéa 16.1(1)*d*) de l'article 4 un mécanisme pour régler les différends dans le cadre d'un plan parental. Au Québec, cela pourrait causer un certain problème, parce qu'actuellement, on ne peut pas déléguer à quelqu'un d'autre ce pouvoir. Pour nous, l'exercice conjoint est fondamentalement important et cela doit nécessairement être géré par un juge.

L'autre position du barreau a trait au fait de rendre cela obligatoire, parce qu'un juge pourrait refuser de rendre un jugement s'il n'y avait pas de plan parental. Pour nous, cela pourrait créer des problèmes. Si on parle de l'accessibilité à la justice, souvent, les parents n'ont pas besoin de faire de plan parental, parce que, pour régler les problèmes lors du divorce, ils sont culturellement tous les deux habitués à se consulter pour les activités. Le fait d'exiger au Québec ce type de plan pourrait alors susciter plus de débats qu'en régler. L'exercice conjoint étant déjà prévu, cela obligerait donc chaque fois les gens à

require people, on every occasion, to consider problems that might or might not arise. It is important to bear this in mind.

The members of our committee are also concerned because that would create two classes of persons. People in de facto unions would not be governed by this parenting plan. So that is a problem because we feel all families should be governed in the same way.

The idea behind the bill is a good one, but we must ensure it reflects the specific aspects of what is already being done in Quebec.

The Chair: Thank you. Now I have the pleasure of inviting the deputy chair of the committee to ask our witnesses the first question.

Senator Boisvenu: Welcome to the witnesses.

The federal government has jurisdiction over divorce by law and the provincial government is responsible for its execution before the court. Only about a third of Quebec couples will be affected by the bill. Since we know that Quebec is experiencing a two per cent to three per cent decline in the number of marriages every year, we can say that very few couples will be affected by this act in 20 years' time.

One aspect that really worries me was raised yesterday by the National Association of Women and the Law, which is greatly concerned about divorces that occur in a spousal violence context. The cause of many divorces is in fact spousal violence, and the children are often taken hostage. Violence even occurs during divorce proceedings. The association I referred to testified to the effect that this bill might establish a prejudice in favour of shared custody. For many women in difficult marital situations, that prejudice applies equally to the spouse, or former spouse, and to the woman, who in many instances is involved in complex proceedings without legal aid. We know that a means test is applied for legal aid eligibility and that the divorcing couple will have to pay costs in the order of $50,000 to $60,000. So that means that the lawyers get richer while the couple gets poorer.

My question is this: will this bill benefit these women who are going through the stages of the divorce process? Or will this shared custody idea be another significant burden to bear during that process? Some women are involved in criminal cases during their divorce proceedings because they have been victims of violence or even attempted murder. Will the bill help these women or is there a chance it will penalize them?

penser à des problèmes qui pourraient surgir ou pas. C'est important de garder cela à l'esprit.

Les membres du comité sont également inquiets, parce que cela créerait deux types de personnes. En effet, les gens en union de fait ne seraient pas régis par ce plan parental. On voit donc là un problème puisque, selon nous, toutes les familles devraient être régies de la même façon.

L'idée du projet de loi est bonne, mais il faudrait nous assurer qu'il tient compte de la spécificité de ce qui se fait déjà au Québec.

Le président : Merci. J'ai maintenant le plaisir d'inviter le vice-président du comité à poser la première question à nos invités.

Le sénateur Boisvenu : Bienvenue aux témoins.

La responsabilité relative au divorce relève du gouvernement fédéral par la loi et du gouvernement provincial pour l'exécution devant la cour. Effectivement, cette loi ne touchera qu'environ le tiers des couples au Québec. Nous savons que le Québec connaît, d'année en année, une décroissance de 2 à 3 p. 100 des mariages. On peut donc dire que, d'ici 20 ans, cette loi ne touchera que très peu de couples au Québec.

Un aspect qui me préoccupe beaucoup a été soulevé hier par l'Association nationale de la femme et du droit, qui se préoccupe beaucoup des divorces qui surviennent dans un cadre de violence conjugale. Dans bon nombre de divorces, la cause est effectivement la violence conjugale et, souvent, les enfants sont pris en otage. La violence va même s'exercer pendant la procédure du divorce. L'association dont je parle a témoigné en disant que ce projet de loi risque de créer un préjudice favorable à la garde partagée. Pour beaucoup de femmes qui vivent des drames conjugaux, ce préjudice s'exerce dans beaucoup de cas à valeur égale entre le conjoint ou l'ex-conjoint et la dame qui, elle, se retrouve souvent dans des procédures complexes sans aide juridique. Nous savons que, pour être admissible à l'aide juridique, un critère lié au revenu est appliqué, et qu'il s'agit de coûts de l'ordre de 50 000 $ à 60 000 $ que le couple qui divorce devra débourser; ce sont donc davantage les avocats qui s'enrichissent, alors que le couple s'appauvrit.

Ma question est la suivante : en ce qui concerne ces femmes qui vivent les étapes de cette procédure de divorce, ce projet de loi va-t-il les avantager? Ou est-ce que cette notion de partage de la garde sera encore un fardeau très important à subir durant la procédure de divorce? Pendant leur procédure de divorce, certaines dames sont impliquées dans une affaire au criminel parce qu'elles ont été victimes de violence ou même de tentative de meurtre. Ce projet de loi permettra-t-il de favoriser ces dames ou risque-t-il de les défavoriser?

Mr. Roy: Thank you for your question. I see no presumption in favour of shared custody in this bill. The confusion may stem from the fact that the concept of custody in Quebec law is not the same as in the law of the English Canadian provinces. In our view, custody is an attribute of parental authority; it isn't parental authority per se. The parent who does not have custody at the time of the breakup or at the time of the divorce nevertheless retains parental authority. That parent loses only the attribute of the child's physical presence in the terms and conditions provided for in the judgment or agreement. What I see is a plan to share parental responsibilities that may prevent potential subsequent conflicts.

M. Roy : Merci de votre question. Je ne vois pas de présomption en faveur de la garde partagée dans ce projet de loi. La confusion vient peut-être du fait que la notion de garde, en droit québécois, n'est pas la même qu'en droit des provinces canadiennes-anglaises. Pour nous, la garde est un attribut de l'autorité parentale; ce n'est pas l'autorité parentale en soi. Le parent qui n'a pas la garde au moment de la rupture ou au moment du divorce conserve malgré tout l'autorité parentale. Il ne perd que l'attribut de la présence physique de l'enfant pour les modalités prévues dans le jugement ou dans l'entente. Ce que je vois, c'est un plan de partage des responsabilités parentales qui permettra peut-être de prévenir des conflits qui pourraient arriver plus tard.

You raised the issue of spousal violence. The parenting plan is not really consistent with situations of spousal violence involving structural inequality, threats and fear. Some cases are excluded from these main objectives, somewhat similar to mediation. A minimum amount of communication and conditions conducive to communication are required for mediation purposes. I think the same principle applies here.

Vous soulevez la question de la violence conjugale. Il est clair que le plan parental s'accommode difficilement de situations de violence conjugale où il y a une inégalité structurelle, des menaces, des craintes. Un peu comme pour la médiation, il y a des cas qui sont exclus de ces grands objectifs. Il faut un minimum de communication, des conditions favorables à la communication pour la médiation. Je pense que c'est le même principe qui s'appliquerait ici.

Of course, clause 2 of Bill S-202 suggests that the court may stay the granting of the divorce until arrangements are made. That seems to mean that no judgment will be possible until the parties have submitted a plan. Perhaps those terms should be reviewed so it is clearly understood that the court could grant the divorce in situations where it is clearly unthinkable or legitimate to expect the parties to file a plan to share parental responsibilities.

Bien sûr, l'article 2 du projet de loi S-202 laisse croire que le tribunal peut surseoir au prononcé du divorce jusqu'à la conclusion d'arrangements. Cela semble vouloir dire que tant que les parties n'ont pas soumis un plan, il n'y a pas de jugement possible. Peut-être que ces termes mériteraient d'être revus pour qu'on puisse bien comprendre que le tribunal pourrait prononcer le divorce dans des situations où, manifestement, il est impensable ou légitime de s'attendre à ce que les parties produisent un plan de partage des responsabilités parentales.

Mr. Verdon: If you look at what is being done in Quebec, violent situations do occur, and the section providing for the joint exercise of parental authority is already there. Quebec has a 15-year history of managing this kind of situation, in which, for example, a woman who is a victim of spousal violence is required, at the time of separation, to choose a school or activities for her child and so on. In many cases, parents who have problems of this kind may apply to the court for decision-making attributes, commonly called a "partial deprivation of parental authority." The court may be asked to say that communication is impossible. At that point, it may delegate.

M. Verdon : Si on regarde ce qui se fait au Québec, il y a des situations de violence et l'article qui prévoit l'exercice conjoint de l'autorité parentale est déjà présent. Il y a 15 ans d'historique sur la façon dont le Québec gère ce genre de situation, par exemple, une femme victime de violence conjugale qui est appelée, au moment de la séparation, à choisir une école ou des activités pour son enfant, et cetera. Souvent, les parents qui ont des problèmes de cette nature-là peuvent s'adresser au tribunal pour demander d'avoir les attributs décisionnels, communément appelés une « déchéance partielle de l'autorité parentale ». On pourrait demander au tribunal de dire que la communication est impossible. À ce moment-là, on peut déléguer.

Senator Boisvenu: We see cases of violence against women and children reported in the Quebec media. The court grants shared custody in spite of it all. I'm trying to understand that.

Le sénateur Boisvenu : Dans les médias au Québec, on voit des cas de violence contre les femmes et les enfants. Malgré tout, la cour autorise la garde partagée. J'essaie de comprendre cela.

Mr. Verdon: The incident you brought to our attention is unacceptable from the get-go. However, the courts have to manage two things: fathers who want to take their place and cases in which violence has been reported but has not in fact occurred. Judges hear the parties and rely on what is brought

M. Verdon : L'incident que vous portez à notre connaissance est inacceptable, dès le départ. Par contre, les tribunaux doivent gérer deux concepts : les pères qui veulent prendre leur place et des cas où, parfois, on évoque de la violence, alors qu'il n'y en a pas eu. Les juges entendent les parties et se fient à ce qu'ils voient devant eux. Au lieu de la reconnaissance, il est sûr qu'ils

before them. Instead of recognition, they definitely favour contact and assert that children need to see both parents.

Senator Boisvenu: As Mr. Bala mentioned earlier, it might be preferable to review the act as a whole in order to modernize it and make provisions to address these similar cases of spousal violence that too often occur. Shouldn't the entire Divorce Act be modernized?

Mr. Roy: The act has not been punitive in perspective since 1968. All decisions have had to be made in the interest of the child since 1985. The child's interest is obviously a variable-geometry concept, and it is the courts that interpret it in the last resort. We are always uncomfortable when we see certain judges view violence in isolation, as though the father's violence against the mother could not potentially affect the child. It's as though it were happening in a vacuum, whereas the studies suggest that, when you are violent with one person, there is an even greater risk that you will be violent with another person within the same family sphere. There is a real dilemma.

In the case law, however, I find that, except in perhaps isolated decisions, the courts usually show considerable judgment from the moment the issue of spousal violence arises. They are quite clear-sighted, and parental prerogatives are handled accordingly. As Mr. Verdon said, the judge has the option of depriving the parent — deprivation of parental authority — or withdrawing the attributes of parental authority, and that begins with custody.

Senator Dupuis: Mr. Verdon, I would like you to elaborate a bit more on the decision-making attributes of parental authority and the options that are open in that regard.

Mr. Verdon: What kind of options?

Senator Dupuis: When you say, further to Mr. Roy's answer, that the terms of clause 2 could be reviewed, that is a question I would then put to Mr. Roy. You suggested the idea that decision-making attributes might be delegated by the court. Can you cite any more specific examples based on your practice?

Mr. Verdon: The major difference, as I understand it, is that, in the other provinces, the parent who has physical custody of the child has all the attributes. In Quebec, if a parent sees the children every other weekend — regardless of which parent it is — when the child shows up at the hospital as a result of an accident, the hospital will request the consent of both parents. That is something that people outside Quebec are not familiar with. The custodial parent has all the necessary authority to decide on schools and activities. That is not the case in Quebec. Regardless of the type of custody, even if you assign custody of

favorisent les contacts en affirmant que l'enfant a besoin de voir ses deux parents.

Le sénateur Boisvenu : Comme M. Bala l'a mentionné plus tôt, il serait peut-être préférable de revoir la loi dans son ensemble pour la moderniser et prévoir des dispositions pour traiter des cas similaires de violence conjugale qui sont trop souvent présents. N'y aurait-il pas lieu de moderniser l'ensemble de la Loi sur le divorce?

M. Roy : Depuis 1968, la loi n'a plus de perspectives punitives. Depuis 1985, toutes les décisions doivent être prises dans l'intérêt de l'enfant. Évidemment, l'intérêt de l'enfant représente un concept à géométrie variable. Ce sont les tribunaux qui l'interprètent, en dernier ressort. On est toujours très mal à l'aise de voir certains juges appréhender le phénomène de la violence de façon très étanche, comme si, lorsque monsieur est violent avec madame, cela ne pourrait pas éventuellement affecter l'enfant. C'est comme s'il s'agissait de vases clos, alors que les études laissent entendre que lorsqu'on est violent envers une personne, on risque de l'être envers une autre personne à plus forte raison, à l'intérieur de la même sphère familiale. Il y a un dilemme réel.

Par contre, en jurisprudence, je trouve qu'habituellement, sauf dans des décisions peut-être isolées, les juges font preuve d'un grand discernement à partir du moment où il est question de violence conjugale. Ils sont assez clairvoyants. Les prérogatives parentales sont aménagées en conséquence. Comme le disait M. Verdon, le juge a la possibilité de déchoir le parent — la déchéance de l'autorité parentale — ou de retirer des attributs de l'autorité parentale, et cela commence avec la garde.

La sénatrice Dupuis : Maître Verdon, j'aimerais que vous alliez un peu plus loin sur les attributions décisionnelles de l'autorité parentale et les possibilités qui sont ouvertes à cet égard.

M. Verdon : Les possibilités à quel niveau?

La sénatrice Dupuis : Quand vous dites, à partir de la réponse de M. Roy, que les termes de l'article 2 pourraient être revus. C'est la question que je poserais ensuite à M. Roy. Vous avez présenté l'idée selon laquelle les attributions décisionnelles peuvent être déléguées par le tribunal. Pouvez-vous donner des exemples plus concrets à partir de votre pratique?

M. Verdon : La différence majeure, selon ma compréhension, c'est que dans les autres provinces, le parent qui a la garde physique de l'enfant a tous les attributs. Au Québec, si un parent voit ses enfants une fin de semaine sur deux — peu importe le parent —, lorsqu'une personne se pointera à l'hôpital en raison d'un accident, l'établissement demandera le consentement des deux parents. C'est une chose avec laquelle les gens de l'extérieur du Québec ne sont pas familiers. Le parent gardien a nécessairement toute l'autorité qui s'impose pour le choix de l'école et des activités. Chez nous, ce n'est pas le cas. Peu

your child to your mother-in-law in complex cases, both parents jointly retain parental authority. Some cases are complex, such as those in which one parent is violent, does not communicate and always tries to cause conflict. In those cases, every time one of the parents requests consent to register the child for a hockey activity, to take a trip or to go on a school outing, the other parent fails to cooperate. These are examples in which the court is asked to set aside the general principle, which is an equal sharing of responsibilities, in order to show that it is not in the child's interest to punish him or her simply because one parent is not cooperating. The court will go beyond the general principle of joint exercise in an exceptional case that so warrants and grant the mother permission to sign the child's passport on her own, to decide on the child's school on her own and so on. These are examples where the points at issue break down.

Senator Dupuis: Mr. Roy, perhaps you could help us understand Quebec's particular situation in statistical terms. We have heard statistics suggesting that approximately 96 per cent of divorces are uncontested. I don't know whether that accurately reflects Quebec's experience. I was wondering whether the introduction of clause 2 of the bill would not be a problem because it creates an obligation to make reasonable arrangements, which can be done in a large percentage of cases, but that puts an additional burden on the parents, who are then forced to go to court to have the plan approved. We are creating additional obligations that Quebec currently does not impose. Is that a problem?

Mr. Roy: Establishing joint parental authority is a complex matter. It is good in principle, but it creates tension and problems in practice. In the 1990s, Judge L'Heureux-Dubé tried to interpret the Quebec principles in the way that is done in the common law provinces by saying that sole custody of the child should come with parental authority to simplify matters. In her view, requiring the consent of the other parent for basic decisions was a bit awkward and hard to manage.

One can obviously understand why the parent who has custody of the child always retains unilateral authority to make day-to-day decisions. From the moment you go beyond that, however, as Mr. Verdon said, you need the cooperation of the other parent, including in cases where the child is placed in a foster family or with the Direction de la protection de la jeunesse, the DPJ. That's going very far. Parental authority remains. In that sense, I view this bill as a tool to facilitating matters. The courts currently have authority to divide parental responsibilities. They do not necessarily do so very often, but they have that authority, somewhat as Mr. Verdon said, in the case of certain decisions where there may be an area of potential conflict.

importe le type de garde, même si vous confiez la garde de votre enfant à la belle-mère dans le cas de dossiers complexes, les deux parents conservent conjointement l'autorité parentale. Certains dossiers sont complexes, par exemple, dans les cas où un parent est violent, qu'il ne communique pas et qu'il cherche toujours à causer des conflits. Alors, chaque fois que l'un des deux parents demande un consentement pour inscrire son enfant à une activité de hockey, pour aller en voyage ou pour une sortie scolaire, l'autre parent s'amuse à ne pas collaborer. C'est un exemple où on demande au tribunal de mettre de côté le principe général, qui est le partage égal des responsabilités, pour montrer que ce n'est pas dans l'intérêt de l'enfant de le punir parce qu'un parent ne collabore pas. Le tribunal passera au-delà du principe général de l'exercice conjoint lorsqu'il y a un cas d'exception qui le justifie et autorisera la mère à signer seule le passeport, à décider seule du choix de l'école, et cetera. Ce sont des exemples où l'on désarticule les points en litige.

La sénatrice Dupuis : Monsieur Roy, vous pourriez peut-être nous aider à comprendre la situation particulière du Québec en termes de statistiques. On avait entendu des statistiques selon lesquelles environ 96 p. 100 des divorces seraient non contestés. Je ne sais pas si cela correspond à l'expérience québécoise. En ce sens, je me demandais si l'introduction de l'article 2 du projet de loi ne pose pas problème, car il crée l'obligation de conclure des arrangements raisonnables, ce qui peut être fait dans une proportion importante des cas, mais qui ajoute un fardeau supplémentaire à ces parents, qui sont obligés d'aller devant les tribunaux pour faire accepter le plan. On donne des obligations supplémentaires que le Québec n'a pas à l'heure actuelle. Est-ce que cela pose problème?

M. Roy : Ce n'est pas évident, l'autorité parentale conjointe. C'est un beau principe, mais en pratique, cela crée des tensions et des difficultés. Au cours des années 1990, la juge L'Heureux-Dubé avait tenté d'interpréter les principes québécois à la manière de ce qui se fait dans les provinces qui pratiquent la common law en disant que la garde exclusive de l'enfant devrait venir avec l'autorité parentale, et ce, à des fins de simplification. Pour elle, cela devient un peu lourd, cela devient une gestion presque difficile que d'exiger le consentement de l'autre parent pour les décisions fondamentales.

Évidemment, on comprend que le parent qui a la garde de l'enfant conserve toujours le pouvoir décisionnel unilatéral en ce qui a trait aux décisions quotidiennes. Cependant, à partir du moment où on va au-delà, comme le disait M. Verdon, on a besoin du concours de l'autre, y compris si l'enfant est placé dans une famille d'accueil ou à la Direction de la protection de la jeunesse (DPJ). Cela va très loin. L'autorité parentale demeure. En ce sens, je vois dans ce projet un outil pour faciliter les choses. Actuellement, le tribunal a le pouvoir de départager les responsabilités parentales. Il ne le fait pas nécessairement très souvent, mais il a ce pouvoir, un peu comme le disait M. Verdon, dans le cadre de certaines décisions où il y aurait peut-être une sphère de conflits potentiels.

Under this bill, parents would be responsible for stating at the outset where there might be problem areas and how parental responsibilities might be divided in the case of both shared custody and sole custody to the extent the situation permits, as would also be the case in mediation. In other words, it is similar to pre-emptive mediation, when no problems have yet emerged, and the idea is to prevent those problems. Instead of planning, communicating and dialoguing at the time of the conflict, the parties would have to do so before any conflict to prevent it and consolidate the sense of engagement. There is nothing more effective than consenting to one's own arrangement rather than having it imposed by the court.

Senator Dupuis: What interests me are the many cases in which there is joint authority and, not total abandonment perhaps, but a withdrawal that long precedes the divorce, a genuine withdrawal during the marriage. That is why I'm trying to see how, in practice, we can bring people who have been completely withdrawn or in conflict for a long time to make reasonable arrangements. How can we hope to achieve that objective?

Mr. Roy: That's an interesting question. That may be where the legislation should be clarified or improved. This is probably a case where, instead of encouraging the parties to share decisions, we should, with the court's help, not deprive the father — because deprivation has serious consequences — but rather, having regard to the past, if he is a man who has completely abandoned the child, withdraw his authority to make decisions. That would then run counter to the Civil Code principle of joint decision-making. That principle is as valid for sharing responsibilities, where everything is going well, as for excluding a spouse who otherwise would still be in the picture unless the court withdrew attributes or decision-making authority.

The Chair: With your permission, article 606 of the code provides for the deprivation of parental authority. Bill S-202 provides no safety valve with which to adjust the parties where they are no longer on an equal footing when it comes to making decisions for the child.

Mr. Roy: The courts make every effort to avoid the very serious effects that come with deprivation. One parent may consent to adoption of the child without the cooperation of the deprived parent. Can you imagine what they expose themselves to? Deprivation is a very serious measure that must be based on very serious grounds, and it must be in the interest of the child.

A mechanism like this is much more flexible. Without depriving, the act could withdraw areas of decision-making authority from a parent.

Mr. Verdon: To answer your question, the status quo would be one of the factors the court might consider. Your comment about providing for the equivalent is a very good idea. To

Grâce à ce projet de loi, on responsabilise les parents pour leur dire en amont où il pourrait y avoir des sphères de problèmes et comment on pourrait départager les responsabilités parentales, dans le cas d'une garde partagée comme dans le cas d'une garde exclusive, dans la mesure où la situation s'y prête au même titre que la médiation. Autrement dit, on est dans un cadre de médiation en amont, alors qu'il n'y a pas encore de problèmes, et on veut prévenir ces problèmes. Au lieu de placer la dynamique de planification, de communication et de dialogue au moment du conflit, on la place en amont du conflit pour prévenir et consolider le sentiment d'engagement. Il n'y a rien de plus efficace que de consentir à son arrangement plutôt que de se le faire imposer par le tribunal.

La sénatrice Dupuis : Ce sont les nombreux cas qui m'intéressent où il y a une autorité conjointe et, sans parler d'un abandon total, il y a un désengagement qui a longtemps précédé le divorce, un désengagement réel pendant le mariage. C'est pourquoi j'essaie de voir, en pratique, comment on va amener les gens qui sont totalement désengagés ou en conflit depuis longtemps à conclure des arrangements raisonnables. Comment va-t-on espérer atteindre cet objectif?

M. Roy : La question est intéressante. C'est peut-être là que la loi mériterait d'être clarifiée ou améliorée. C'est probablement un cas où, au lieu d'amener les parties à départager les décisions, on devrait plutôt, avec l'aide du tribunal, non pas déchoir — parce que la déchéance est très lourde de conséquences —, mais, compte tenu du passé, si c'est monsieur qui a complètement abandonné l'enfant, lui enlever le pouvoir de prendre des décisions. On irait alors à l'encontre du principe de décision conjointe que l'on retrouve dans le Code civil. Ce principe est aussi bon pour départager, lorsque tout fonctionne bien, que pour exclure un conjoint qui, autrement, resterait dans le décor à moins que le tribunal vienne prononcer un retrait d'attributs ou un retrait de pouvoir décisionnel.

Le président : Si vous me le permettez, l'article 606 du code prévoit la déchéance de l'autorité parentale. Le projet de loi S-202 ne contient aucune soupape pour ajuster les parties dans le contexte où elles ne sont plus à égalité pour faire des choix à l'égard de l'enfant.

M. Roy : Les tribunaux font des pieds et des mains pour éviter les effets très graves qui viennent avec la déchéance. Un parent peut consentir à l'adoption de son enfant sans le concours du parent déchu. Vous imaginez-vous à quoi on s'expose? La déchéance est une mesure très lourde. Il faut des motifs très graves et que ce soit dans l'intérêt de l'enfant.

Un mécanisme comme celui-ci est beaucoup plus souple. Sans déchoir, on pourrait retirer les sphères d'autorité décisionnelle à un parent.

M. Verdon : Pour répondre à votre question, le statu quo serait l'un des éléments que le tribunal pourrait considérer. Votre commentaire à l'effet de prévoir l'équivalent est une très bonne

provide for the equivalent, that is to say, deprivation, the status quo is sometimes revealing of what happens. In cases where a parent has been absent from the child's life for two years, that would provide a judge with factors that would enable him to assign rights to a single parent to prevent needless conflict. That might be a very good idea.

Senator McIntyre: Thank you for your presentations. We can understand from listening to you that there are significant differences regarding parental authority between the Quebec system and those of the other Canadian provinces and territories.

However, in its letter to the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, the Barreau du Québec states that, given this difference between the civil law and the common law outside Quebec, the bill would have the effect of creating a distinction with respect to custody between children born of married parents and those of unmarried parents. To clarify this matter, can you tell us more about the lack of impact the bill might have with regard to custody, considering married parents relative to unmarried parents in the Quebec system?

Mr. Verdon: It will have no impact in Quebec. The custody established applied to the other provinces. The joint exercise of parental authority is sacrosanct in Quebec, whether you are married or not. Joint exercise is the basic principle for all parents. Under the bill we are discussing today, we believe that providing for the parenting plan is a way of introducing the joint exercise of parental authority in the Divorce Act. We feel that the principle should be extended to include spouses. The barreau's concern has to do with creating two classes of families: one that enjoys parenting plan protections and the other, consisting of de facto unions, that does not. For the children's sake, the committee has always wanted to avoid having two classes of protection depending on whether parents are married or not.

Mr. Roy: The parenting plan idea could very well apply to de facto unions as in cases where spouses are in conflict and resort to mediation, even if that practice is not institutionalized. That is the case under the matrimonial regime. The distinction between a married spouse and a de facto spouse can be seen throughout the Divorce Act, in particular, based on the concept of the *loco parentis* spouse. A newly married spouse who is not the child's parent is assigned custodial attributes and support responsibilities. My understanding is that the bill would change nothing in that regard.

There are disparities, but, between you and me, it may be the provinces that are dragging their feet, and I am thinking of Quebec in particular, which has decided to set aside an 800-page

idée. Pour prévoir l'équivalent, c'est-à-dire la déchéance, le statu quo est quelquefois révélateur de ce qui se produit. Cela permettrait à un juge, dans le cas où un parent est absent de la vie de l'enfant depuis deux ans, d'avoir des éléments qui font en sorte que, effectivement, il pourra attribuer les droits à un seul parent pour éviter les conflits inutiles. Ce pourrait être une très bonne idée.

Le sénateur McIntyre : Je vous remercie de vos présentations. En vous écoutant, on voit qu'il existe des différences significatives entre le régime québécois et celui des autres provinces et territoires canadiens en matière d'autorité parentale.

Cela étant dit, dans sa lettre adressée au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, le Barreau du Québec mentionne que, étant donné cette différence entre le droit civil et la common law à l'extérieur du Québec, le projet de loi aurait pour effet de créer une distinction entre les enfants nés de parents mariés et de parents non mariés en ce qui concerne la garde. À titre d'éclaircissement, pouvez-vous nous en dire davantage sur le peu d'impact que pourrait avoir le projet de loi quant à la garde, en considérant des parents mariés par rapport à des parents non mariés, dans le cadre du régime québécois?

M. Verdon : Au Québec, il n'y aura aucun impact. La mise en garde que l'on faisait s'appliquait aux autres provinces. Au Québec, que vous soyez marié ou non, l'exercice conjoint de l'autorité parentale est sacré. Pour tous les parents qui ont des enfants, l'exercice conjoint est le principe de base. Dans le projet de loi dont on discute aujourd'hui, le fait de prévoir le projet parental, à notre avis, est une forme d'introduction, dans la Loi sur le divorce, de l'exercice conjoint de l'autorité parentale. Nous estimons que le principe devrait s'étendre aux conjoints. Les préoccupations du barreau visent à éviter de créer deux classes de famille : une comportant des protections de plan parental, et l'autre, en union de fait, qui ne serait pas visée. Le comité a toujours eu le souci d'éviter pour les enfants d'avoir deux classes de protection, que les parents soient mariés ou non.

M. Roy : Pour ce qui est de l'union de fait, l'idée d'un plan parental pourrait très bien s'appliquer, comme dans le cas où les conjoints sont en conflit et ont recours à la médiation, même si cette pratique n'est pas institutionnalisée. C'est le cas dans le domaine matrimonial. La distinction entre conjoint marié et conjoint de fait, on l'observe bien à travers la Loi sur le divorce, entre autres, à partir de la notion de conjoint *loco parentis*. Le nouveau conjoint marié qui n'est pas le parent de l'enfant se voit octroyer des attributs en matière de garde et des responsabilités en matière de pension alimentaire. Je comprends que le projet de loi ne changerait rien à cela.

Il y a des disparités mais, entre vous et moi, il se peut que ce soit les provinces qui se traînent les pieds — je pense au Québec en particulier, qui a décidé de mettre de côté un rapport de 800

report on family law. I'm in a good position to talk about this because I chaired the advisory committee. Nothing is happening in Quebec. So much the better if the federal government wants to advance matters for half of all couples, the half of people who live as married spouses.

Senator Gold: Welcome to all of you.

We have heard testimony this morning and yesterday to the effect that the impact of this bill would be, I would not say harmful, but difficult for the courts, which are already experiencing well-known bottlenecks, and even for the parties.

However, another witness said that the idea of a parenting plan would free up judicial resources. I would like to hear what you have to say about the practical impact on the administration of justice if the bill is passed.

Mr. Verdon: That's a good question. To answer it, I get the impression that the key is to look at the files your committee is targeting. Allow me to explain. Sometimes Parliament tries to adopt legislation to address exceptions, but it complicates matters for the majority by doing so.

Let's consider what will happen if this principle is applied to Quebec. In Quebec, we have parental authority, and it works well. If parenting plans are required, I believe that will trigger discussions in day-to-day practice. Parents will be required to take a position on certain circumstances that may not arise. They will be talking about problems that may not occur and that are already naturally being solved. That is my fear about the bill, if this measure is made mandatory. The courts will need considerable leeway to adapt to circumstances. I think it would be dangerous to make this provision mandatory because this is not a problem for most parents. However, they will be asked to prepare a parenting plan, for example, for activities such as skiing and swimming. As a result, we are committing to a series of discussions. People in court this morning find themselves in a new situation. Families have broken up. People have no idea how the new family entity will function. There will be new spouses. Consequently, we are talking about a parenting plan in the midst of this hubbub, and I think it is extremely demanding for parents who are engaged in the process.

However, since this is a joint exercise, most people believe they must consult each other. And if one parent goes too far, then joint exercise will apply. People can go to court on the ground that they disagree about certain actions taken by one of the parents. They will apply to the court for exceptions and, I'm afraid, in so doing, will trigger things.

The Chair: Aren't we in fact reversing the system as it currently stands in Quebec, where parties manage to agree on a parenting plan through mediation? The bill completely reverses

pages en matière de droit de la famille. Je suis bien placé pour en parler, car j'ai présidé le comité consultatif. Il ne se passe rien au Québec. Tant mieux si le gouvernement fédéral veut faire avancer les choses pour la moitié des couples, la moitié des personnes qui vivent une conjugalité sous forme de mariage.

Le sénateur Gold : Je vous souhaite la bienvenue à tous.

On a entendu des témoignages, ce matin et hier, voulant que l'impact de ce projet de loi soit, je ne dirais pas néfaste, mais difficile pour les tribunaux qui ont déjà des blocages bien connus, et même pour les parties.

Cela étant dit, un autre témoin a affirmé que l'idée d'un plan parental libérera les ressources judiciaires. J'aimerais bien vous entendre au sujet de l'impact, de façon pratique, sur l'administration de la justice si on adopte le projet de loi.

M. Verdon : C'est une bonne question. J'ai l'impression que la clé, pour répondre à votre question, est de regarder les dossiers que votre comité cible. Je m'explique. Quelquefois, le législateur tente d'adopter des lois pour répondre à des exceptions. Ce faisant, on alourdit les choses pour la majorité.

Voyons ce qui se produit si on applique ce principe au Québec. Au Québec, on a l'autorité parentale et elle fonctionne bien. Si on impose le plan parental, je crois que, dans la pratique de tous les jours, cela va créer des discussions. On va obliger les parents à prendre position sur certaines circonstances qui ne surgiront peut-être pas. On va parler de problèmes qui ne se produiront peut-être pas et qui sont déjà réglés naturellement. C'est ma crainte, par rapport au projet de loi, si on rend la mesure obligatoire. Il faudra que le juge dispose d'une grande latitude pour s'adapter en fonction des circonstances. Je trouve qu'il serait dangereux de rendre cette disposition obligatoire car, pour la majorité des parents, le problème ne se pose pas. Or, on va leur demander de faire un plan parental, par exemple, pour des activités comme le ski et la natation. On s'engage alors dans une série de discussions. Le matin, au palais de justice, les gens se trouvent dans une situation nouvelle. On a une rupture de la famille. On ne sait pas du tout comment fonctionnera cette nouvelle entité familiale. Il y aura de nouveaux conjoints. On parle donc d'un plan parental à travers tout ce brouhaha et, à mon avis, c'est extrêmement exigeant pour les parents qui sont engagés dans le processus.

Cependant, la majorité des gens, parce qu'il s'agit d'un exercice conjoint, croient qu'ils doivent se consulter. Et si un parent va trop loin, à ce moment-là s'appliquera l'exercice conjoint. On pourra s'adresser au tribunal en invoquant un désaccord à propos de certains gestes posés par l'un ou l'autre des parents. On fera appel au tribunal pour les exceptions et, ce faisant, je crains que l'on réveille des choses.

Le président : En fait, est-ce qu'on ne renverse pas le système tel qu'il existe actuellement au Québec, où les parties en arrivent à s'entendre sur un plan parental par la médiation? Le

the situation by requiring that parents obtain the court's consent, failing which the divorce is not granted.

Mr. Verdon: Precisely.

The Chair: The bill provides for an enormous penalty.

Mr. Verdon: That part of the bill concerns us, and we think it may needlessly delay proceedings.

The Chair: Professor Roy, you wanted to add a comment?

Mr. Roy: Article 604 of the Annotated Civil Code notes the court's authority to arbitrate where conflict arises over a decision that is not shared. Year after year, an enormous number of decisions are made under article 604, and people fight over matters that are not really fundamentally important.

The court has arbitration power from the moment the parties move beyond the management of day-to-day life. I view the parenting plan as a conflict prevention tool. A little more involvement may be required at the time of divorce, but that is in order to prevent this kind of application because they will fight in any case.

You do not pave the way to peace by failing to resolve an issue at the time you divorce. Practice proves this. When I read article 604 cases, people go to court because they need the judge to decide matters they did not discuss at the time of the breakup. As the saying goes, you can lead a horse to water, but you can't make it drink. I think the same principle applies to mediation, the process of which we are describing here.

Mediation currently focuses very much on economic issues, such as the division of family property and support. Through mediation, people try to say they must take care of the children and establish potentially beneficial parameters in the form of guidelines in an attempt to see whether they can avoid certain areas of conflict.

However, if mediation does not work, the court recovers its authority to arbitrate. I think this is exactly the same principle. We may be sending the wrong signal in clause 2 by saying that divorce will not be granted if the parenting plan doesn't work. However, if the parties can't reach an agreement in mediation, the court has a duty to acknowledge that fact and must decide the matter. This achieves exactly the same effect since virtually the same kinds of situations will arise.

projet de loi renverse complètement la situation en obligeant d'obtenir l'accord du juge, à défaut de quoi le divorce ne sera pas prononcé.

M. Verdon : Exactement.

Le président : Il y a une énorme sanction prévue dans le projet de loi.

M. Verdon : Cette portion du projet de loi nous interpelle et nous pensons que cela peut retarder inutilement le cours des procédures.

Le président : Professeur Roy, vous vouliez ajouter un commentaire?

M. Roy : Le Code civil annoté, à l'article 604, mentionne le pouvoir d'arbitrage du tribunal lorsqu'il y a conflit sur une décision qui n'est pas partagée. Année après année, il y a énormément de décisions rendues en vertu de l'article 604 et on se chicane sur des choses qui ne sont vraiment pas fondamentales.

À partir du moment où l'on excède le cadre de gestion du quotidien, c'est le tribunal qui détient le pouvoir d'arbitrage. Je considère le plan parental comme un outil de prévention des conflits. Il y a peut-être un peu plus d'investissement au moment du divorce, mais c'est dans le but de prévenir ce genre de requête, car ils vont s'opposer de toute manière.

Ce n'est pas parce qu'on met le couvercle sur la marmite au moment même du divorce qu'on est en train de paver la voie à la paix. La pratique le démontre. Lorsque je lis les cas sur l'article 604, on se retrouve devant le tribunal, parce qu'on a besoin de l'arbitre pour décider ce dont on n'a pas discuté au moment de la rupture. Comme on dit, on peut forcer un cheval à se rendre à la fontaine, mais on ne peut pas le forcer à boire. Selon moi, c'est le même principe que la médiation, dont on est en train d'en détailler le mécanisme.

Actuellement, la médiation porte beaucoup sur des enjeux économiques, tels que le partage du patrimoine familial et la pension alimentaire. Par la médiation, on essaie de dire qu'il faut se préoccuper de l'enfant et établir des paramètres éventuellement bénéfiques en termes de lignes directrices, pour tenter de voir si on ne pourrait pas éviter certaines zones de conflit.

Mais si la médiation ne fonctionne pas, le juge récupère son pouvoir d'arbitrage. Selon moi, c'est exactement le même principe. C'est peut-être à l'article 2 qu'on envoie un mauvais signal, en disant que si le plan parental ne fonctionne pas, le divorce ne sera pas prononcé. Cependant, si les parties n'arrivent pas à s'entendre lors de la médiation, le juge se voit dans l'obligation de prendre acte de ce fait et c'est lui qui tranche. Cela va exactement dans le même sens, puisque ce sont

You have a parenting plan because you were able to discuss the issues and reach an agreement. That's perfect. It will be a prevention tool in which I very much believe. It is a source of normativity, and studies conducted in the United States suggest that this kind of bargaining instrument consolidates a feeling of engagement and prevents disputes. However, if it doesn't work, the court will decide through arbitration.

Senator Pratte: Professor Roy, clause 2 of the bill, which would amend subsection 11(1) of the Divorce Act, concerns "reasonable arrangements." One of the witnesses who appeared before the committee this morning was concerned about this expression and said it would encourage the court to examine everything the couple submits to it.

That obviously increases the court's responsibility in its judgment of what constitutes a reasonable arrangement. In addition to hearing the couple's testimony, it will have to review all documentation to determine whether it is a reasonable arrangement. That will necessarily result in a considerable amount of work for the court.

Mr. Roy: That work must be compared to the disputes that could perhaps be avoided, because the court is very busy as a result of article 604. That is the article of the Annotated Civil Code that requires the most work.

Senator Pratte: Does this situation concern the 90 per cent of couples who actually agree from the outset? Ninety per cent of couples don't go back to court under article 604.

Mr. Roy: We agree that this is not about establishing all the standards concerning the most minor details of everyday life. In many instances, we are talking about broad outlines, principles and potentially problematic areas of decision making.

Just this morning, we were talking about a parent who is a Jehovah's Witness, knowing in advance that, if the child has a health problem, that religious belief could well pose a problem. Consequently, the parents are resolving the matter immediately rather than gamble that the child won't have any health problems or need a blood transfusion, or that the parents won't need to go to court to resolve the dispute. They agree that, with regard to consent to care, the child will be subject to the mother's decision-making authority, if she is not a Jehovah's Witness.

Some elements of conflict can be readily identified in advance, and it is this aspect of the parenting plan in particular that can be useful. I don't think we can plan the next 18 years of our children's lives by trying to anticipate everything that could happen.

pratiquement les mêmes genres de situations qui vont se présenter.

Vous avez un plan parental parce que vous avez été en mesure de discuter et de vous entendre. C'est parfait, ce sera un outil préventif auquel je crois beaucoup. C'est une source de normativité, et des études menées aux États-Unis laissent croire que ce genre d'instrument de négociation consolide le sentiment d'engagement et prévient des différends. Mais si cela ne fonctionne pas, c'est le tribunal qui va trancher au moyen de l'arbitrage.

Le sénateur Pratte : Professeur Roy, l'article 2 du projet de loi, qui modifierait le paragraphe 11(1) de la Loi sur le divorce, traite des « arrangements raisonnables ». Ce matin, un des témoins qui comparaissaient devant le comité s'inquiétait de cette expression et affirmait que cela inviterait le tribunal à examiner tout ce qui lui est présenté par le couple.

Évidemment, cela alourdit la responsabilité du tribunal dans son jugement de ce qui constitue un arrangement raisonnable. Il devra, en plus d'entendre le témoignage du couple, examiner toute la documentation afin de déterminer s'il s'agit d'un arrangement raisonnable. Forcément, cela va entraîner un travail considérable pour le tribunal.

M. Roy : On doit comparer ce travail aux conflits que l'on pourrait peut-être éviter, parce que le tribunal est très occupé en vertu de l'article 604. C'est l'article du Code civil annoté qui exige le plus de travail.

Le sénateur Pratte : Est-ce que cette situation concerne les 90 p. 100 des couples qui, au départ, s'entendent correctement? Ce n'est tout de même pas 90 p. 100 des couples qui retournent devant le tribunal en vertu de l'article 604.

M. Roy : On s'entend qu'il n'est pas question d'établir toutes les normes du quotidien dans sa plus fine expression. On parle bien souvent de grandes orientations, de principes et de sphères décisionnelles potentiellement problématiques.

Justement, on discutait ce matin d'un parent qui est témoin de Jéhovah, sachant d'avance que si l'enfant a un problème de santé, cette croyance religieuse risque d'entraîner un problème. Alors, au lieu de faire le pari que l'enfant n'aura pas de problèmes de santé, n'aura pas besoin d'une transfusion sanguine et qu'on n'aura pas besoin de se retrouver devant le tribunal pour trancher le différend, on règle tout de suite l'affaire. On s'entend pour dire qu'en ce qui concerne les consentements aux soins, cet enfant sera soumis au pouvoir décisionnel de sa mère, si elle n'est pas témoin de Jéhovah.

Il y a des éléments de conflit qu'on peut facilement voir venir en amont, et c'est surtout pour cet aspect que le plan parental peut avoir une utilité. Je ne pense pas qu'on peut planifier les 18 prochaines années de vie de nos enfants en essayant d'anticiper tout ce qui pourrait se produire.

Senator Pratte: Mr. Verdon, is it a good idea to urge parents to sit down and think about these things based on the parenting plan or something else? Isn't it good to consider the major decisions that will have to be made in future, particularly those that would arise if there were no agreement? Who will decide? How will that be done?

Mr. Verdon: The concept is clearly very good. It is already being applied, and it has proven successful. The results are exceptional. Where Mr. Roy and I differ in our opinions is that he feels many decisions are made under article 604. I take issue with that statement because the number of files that are processed compared to the number of decisions that are made is very small, less than one per cent. You have to bear in mind that, yes, some people have gone to court to decide the terms and conditions of prom night.

People will always cite exceptions that I think cloud the picture. These are exceptional cases that a parenting plan could not have resolved, and, at the time of the divorce proceedings, no one could have planned for what would happen on prom night.

I am concerned about the fact that this is being made mandatory. Wanting to include it and say it is important for parents to think about it is a good idea. However, I think that making the agreement mandatory, delaying a judgment and asking the court to analyze its entire content will cause a lot more problems.

The case of the Jehovah's Witness is a major problem. My colleague says the case should go to court and be litigated. However, there will never be any questions if the child never has an accident or goes to hospital.

What will happen is that, in all these cases, parents will appear before a judge to request a specific order. I understand Mr. Roy's concern, but, for everyday practitioners, I believe it may cause a series of problems for nothing. If a health problem ever occurred, the parties would go to court at that time, but if only one Jehovah's Witness in 100 has an accident, that will mean 100 trials for a single case.

Senator Pratte: When you say that occurs in one per cent of cases, is that an accurate statistic?

Mr. Verdon: The matter is settled in 97 per cent of cases. The settlement rate is enormous. Today, unlike when I began my practice, we have very clear laws, optional guidelines and guidelines on children and family property. These are tools that were not around 30 years ago and that make it easier to reach settlements.

Le sénateur Pratte : Monsieur Verdon, est-ce une bonne chose de pousser les parents à s'asseoir et à penser à ces choses, en fonction du plan parental ou autrement? N'y a-t-il pas du bon à penser aux grandes décisions qui se présenteront à l'avenir, notamment à ce qui pourrait arriver s'il n'y a pas d'entente? Qui va trancher? Comment cela va-t-il se faire?

M. Verdon : Il est clair que le concept est très bon. On applique déjà le concept, et il a fait ses preuves. Les résultats sont exceptionnels. Là où M. Roy et moi divergeons d'opinions, c'est que, selon lui, beaucoup de décisions sont rendues en vertu de l'article 604. Or, je m'inscris en faux contre cette affirmation, parce que si on regarde la quantité de dossiers qui sont traités comparativement au nombre de décisions qui ont été rendues, c'est très peu. On parle de moins de 1 p. 100. Il faut garder à l'esprit le fait que oui, effectivement, certaines personnes se sont adressées au tribunal pour trancher les modalités d'un bal de graduation.

On vous lancera toujours des exceptions qui, selon moi, viennent ombrager le ciel ensoleillé. Ce sont des cas d'exception que le plan parental n'aurait pas pu régler. Et personne n'aurait pu prévoir, lors d'une procédure de divorce, ce qui allait se passer avec le bal de fin d'année.

Je suis préoccupé par le fait de le rendre obligatoire. Vouloir l'intégrer et dire qu'il est important que les parents y pensent, c'est un bon concept. Mais le rendre obligatoire, retarder un jugement et demander au tribunal d'analyser tout le contenu de l'entente, à mon avis, cela va créer beaucoup plus de problèmes.

Le cas du témoin de Jéhovah, c'est un problème majeur. Mon confrère dit qu'on devrait soumettre le cas au tribunal et en faire un litige. Mais si l'enfant n'a jamais d'accident ou ne va jamais à l'hôpital, il n'y aura jamais de questions.

Ce qui va se produire, c'est que, dans tous ces dossiers, on va se présenter devant le juge pour demander une ordonnance spécifique. Je comprends la préoccupation de M. Roy, mais pour les praticiens de tous les jours, je crois que cela risque d'entraîner une série de problèmes pour rien. Si jamais survient un problème de santé, on s'adressera au juge à ce moment-là, mais si un seul témoin de Jéhovah sur 100 a un accident, on aura fait 100 procès pour un seul cas.

Le sénateur Pratte : Quand vous dites que cela se produit dans 1 p. 100 des cas, est-ce que c'est une statistique exacte?

M. Verdon : Dans 97 p. 100 des cas, le dossier se règle. Le taux de règlement est énorme. Aujourd'hui, contrairement à l'époque où j'ai commencé ma pratique, nous avons des lois très claires, des lignes directrices facultatives, des lignes directrices concernant les enfants, et le patrimoine familial. Ce sont des outils qui n'existaient pas il y a 30 ans et qui font en sorte que les règlements sont plus faciles.

The Chair: Mr. Roy, you wanted to add a comment?

Mr. Roy: I would simply like to say that failure to go to court and obtain an order under article 604 does not mean that the lawyers haven't argued in advance. It would be good to have the option, between parents at least, to prevent such disputes by promoting communication. I told you I was interested in relational contract theory in the doctoral thesis I did on couples. It wasn't about "parentability" or kinship, but about conjugality. We live in a multicultural society in which there is no single frame of reference, but rather many. Values differ from person to person based on religion and cultural differences. The way we view education may also vary profoundly. This is also true in marital and parental relations. While there used to be a uniform and predictable normative framework as a result of the dominant religion and culture, that can no longer be said today. We must create opportunities to clarify matters for preventive purposes and to plan in order to prevent conflicts that may be very harmful for children. Here, quite apart from what I have done in marital terms, there is a vulnerable player who could suffer as a result of these disputes.

[*English*]

Senator Sinclair: I was curious, Mr. Roy, about your comment that a number of American studies show the long-term benefits of shared parenting and joint custody. I think you referred to them as American studies, but I may have misheard you. I wonder if you can tell me whether those studies show any negative impact on children from joint custody in cases of domestic violence or any kind of emotional violence between the parents.

[*Translation*]

Mr. Roy: These statistics I referred to are not legal statistics and do not specifically concern shared custody or parental responsibility. Instead they reflect the virtues of this kind of communication tool, whether it is used in commercial, family or intimate contexts. We have statistics on shared custody in Quebec — they are not the ones I was referring to — for benefits and negative impacts, and I could probably send them to you if you wish.

[*English*]

Senator Sinclair: I would appreciate it if you could forward those. That would be good. Thank you, sir.

Le président : Maître Roy, vous vouliez ajouter un commentaire?

M. Roy : J'aimerais simplement dire que ce n'est pas parce qu'on ne se rend pas devant le tribunal et qu'on n'a pas reçu d'ordonnance en vertu de l'article 604 qu'il n'y a pas eu de dispute entre les avocats au préalable. Ce serait bien d'avoir la possibilité, entre parents, à tout le moins, de prévenir la dispute en favorisant la communication. Je vous disais que je m'étais intéressé à la théorie relationnelle du contrat dans la thèse de doctorat que j'ai fait sur le couple. Ce n'était pas une question de « parentabilité » ou de parenté, mais de conjugalité. On est dans une société multiculturelle où il n'y a pas qu'un seul cadre de référence, mais plusieurs. Les valeurs divergent d'une personne à l'autre en fonction des religions et des cultures différentes. La façon dont on conçoit l'éducation peut aussi varier de façon profonde. C'est vrai en matière conjugale et parentale. Si, autrefois, il y avait un cadre normatif uniforme et prévisible en raison de la religion ou de la culture dominante, on ne peut plus dire cela aujourd'hui. Il faut se donner des occasions de clarifier en amont à des fins préventives et de planifier pour éviter justement des conflits qui peuvent être très néfastes pour l'enfant. Ici, au-delà de ce que j'ai pu faire en matière conjugale, il y a un acteur vulnérable qui pourrait faire les frais de ces litiges.

[*Traduction*]

Le sénateur Sinclair : Monsieur Roy, votre observation sur le fait qu'un certain nombre d'études américaines prouvent les bienfaits à long terme du partage des responsabilités parentales et de la garde commune m'ont intrigué. Je pense que vous avez indiqué qu'il s'agissait d'études américaines, mais je vous ai peut-être mal compris. Je me demande si vous pouvez me dire si ces études font état de répercussions néfastes sur les enfants faisant l'objet d'une garde partagée dans des affaires de violence familiale ou de violence émotionnelle entre les parents.

[*Français*]

M. Roy : Les statistiques auxquelles je me réfère ne sont pas juridiques et ne concernent pas précisément la garde partagée ou la responsabilité parentale. Les statistiques auxquelles je me réfère concernent plutôt les vertus de ce genre d'outil de communication, que ce soit en matière commerciale, familiale ou intime. Des statistiques sur la garde partagée, on en a au Québec — ce n'était pas à celles-là que je me référais —, pour les avantages comme pour les impacts négatifs, et je pourrais probablement vous les faire parvenir si vous le souhaitez.

[*Traduction*]

Le sénateur Sinclair : Je vous en serais reconnaissant. Cela nous serait utile. Merci, monsieur.

[*Translation*]

Senator Boisvenu: Thanks very much to our witnesses. The information you have provided and your testimony will be very useful to us.

My question concerns Quebec. The court delays in divorce cases are enormous, and we know they have recently increased because the minister decided to give priority to criminal cases. Consequently, lawyers have been shifted over to criminal cases, and the backlog of divorce cases has exploded. You can expect to wait months, if not years.

First, would this bill, which would require judges to examine parenting plans, have an impact on delays? Second, would it have a financial impact on the parents who pay the lawyers, who are paid based on the delays? If we implement this bill tomorrow, will Quebec parents be penalized by longer delays and higher costs as a result? That is my concern.

Mr. Verdon: I would like to address your concern. Since I come from Quebec City, I can't help it: I have to tell you that the delays you refer to are not delays caused by Quebec City.

Senator Boisvenu: There is still a rivalry between Quebec City and Montreal. There is always pride in Quebec City.

Mr. Verdon: The wait times are very short in the district of Quebec City. We are talking about two or three months for a hearing and 24 hours for an urgent parental authority case.

Senator Boisvenu: So you should go to Quebec City, not Montreal, if you want to get divorced.

Mr. Verdon: You would have to talk to the chief judge. The idea behind the bill is to be commended. It is clearly important to make people aware that having these discussions matters. My concern is the idea of making the measure mandatory, such that a judge cannot render a judgment if there is no overall plan and is required to analyze the entire plan. I have concerns about this approach because it burdens the system, and the system has to focus on problem cases. The court has to let the functioning cases go. If there are no problems, they're not a problem. Errors may occur in this approach, but, overall, we will achieve our objectives. Yes, tell people it would be a good idea to prepare a parenting plan, but the judge should have the ability to grant a divorce without having to consult the entire plan. Otherwise — and this addresses your concern — we risk overburdening the system, and judges are already overworked.

Senator Boisvenu: What about for the district of Montreal, Mr. Roy?

[*Français*]

Le sénateur Boisvenu : Merci beaucoup à nos invités. Les renseignements que vous nous transmettez et vos témoignages nous seront très utiles.

Ma question concerne le Québec. Les retards judiciaires liés aux cas de divorce sont énormes, et l'on sait qu'ils ont davantage augmenté récemment, parce que le ministre a décidé d'accorder la priorité aux dossiers criminels. On a donc déplacé les avocats vers les cas criminels et les retards en ce qui a trait aux divorces ont explosé. Il faut prévoir des mois, sinon des années.

Ce projet de loi qui obligerait les juges à examiner les plans parentaux, premièrement, aurait-il un impact sur les délais? Deuxièmement, aurait-il un impact financier sur les parents qui paient les avocats qui, eux, sont payés en fonction des délais? Si l'on adopte ce projet de loi demain, est-ce que les parents du Québec seront pénalisés par les délais plus longs et les coûts plus importants qui en découleront? C'est ma préoccupation.

M. Verdon : J'aimerais répondre à votre préoccupation. Comme je viens de Québec, c'est plus fort que moi, mais je dois vous répondre que les délais dont on parle ne sont pas les délais de Québec.

Le sénateur Boisvenu : Il y a toujours une dispute entre Québec et Montréal. Il y a toujours une fierté à Québec.

M. Verdon : Les délais sont très courts dans le district de Québec, on parle de deux à trois mois pour avoir une audition, et s'il y a une urgence dans le cas de l'autorité parentale, on parle de 24 heures.

Le sénateur Boisvenu : Donc, si l'on veut divorcer, il faut aller à Québec et non à Montréal.

M. Verdon : Il faudrait en parler au juge en chef. Il faut saluer l'idée derrière le projet de loi. Il est clairement important de sensibiliser les gens à l'importance d'avoir ces discussions. Ma préoccupation, c'est de rendre la mesure obligatoire et de faire en sorte qu'un juge ne puisse pas rendre de jugement s'il n'y a pas de plan global, et de l'obliger à analyser ce plan au complet. J'ai des réticences quant à cette démarche, parce que cela alourdit le système, et ce dernier doit se consacrer aux cas à problèmes. Les cas qui fonctionnent, le juge doit les laisser aller. S'il n'y a pas de problème, il n'y a pas de problème. Dans cette approche, il y a peut-être des erreurs qui vont se glisser, mais sur la globalité, nous aurons atteint nos objectifs. Dire aux gens qu'il serait bon de faire un projet parental, oui, mais le juge devrait avoir le droit de rendre un jugement de divorce sans avoir à consulter tout ce plan, sinon — et cela rejoint votre préoccupation —, on risque d'alourdir le système, et les juges sont déjà surchargés.

Le sénateur Boisvenu : Pour le district de Montréal, maître Roy?

Mr. Roy: I'm not in private practice. I find your question interesting, senator, because, when it comes to economic issues, no one is concerned about the fact that the system is congested. We feel it is essential to resolve the economic issues, and there are a lot of forms that have to be completed for the division of family property and child support. No one is concerned about the fact that the courts will have to spend time on those aspects. People talk about the children. People talk about parental responsibilities. These are the most basic and most important issues in the context of a breakup. If we believe in the utility of this tool, we should not be afraid that the court may have to shoulder an additional burden. This is the most basic burden in the context of a breakup and should be the focus of more energy than the economic issues.

Senator Boisvenu: Mr. Verdon, do you share your colleague's opinion that the plan should not be mandatory but rather optional?

Mr. Roy: Yes, I don't think it should be made mandatory.

The Chair: I thank you for your participation, Mr. Verdon, Professor Roy and Ms. Leblond. This morning, we also had the opportunity to hear from Professor Bala, and that has given us a particularly clear overview of the bill's implications as we move on with our business. I am very grateful to you for that. Thank you once again for travelling here this morning to take part in our proceedings.

Mr. Verdon: The members of the committee were very pleased to see the government was interested in family law and wanted to express some thoughts about improving it. Your proceedings elicited a very positive response from committee members. Parliament is finally talking about family law, and that is important because it is the spark plug, the gateway. I want to congratulate you for starting the debate.

The Chair: We are very grateful to the Barreau du Québec, the Canadian Bar Association and the professors who have regularly and successively appeared before us to help us understand the consequences of bills. We very much appreciate it. Without you, we would not be able to consider legislation in the same depth. This is potentially useful for its interpretation since, as you know, the courts regularly consider the thoughts of this committee and the remarks of the witnesses who appear before it. You help us explore the issues associated with the bills, and you help the courts understand Parliament's intent, which is always the first question the courts consider. Parliament's intent is defined both by all of us around the table and by the witnesses who appear before us. I would like to ask you to thank the barreau and your colleagues for their contribution to our proceedings. Thank you.

M. Roy : Je ne suis pas en pratique privée. Je trouve votre question intéressante, sénateur, parce que lorsqu'il s'agit de questions économiques, on ne se préoccupe pas du fait que le système s'engorge. On considère qu'il est fondamental de régler les questions économiques, et il y a beaucoup de formulaires à remplir pour le partage du patrimoine familial et les pensions alimentaires. On ne s'inquiète pas du fait que les tribunaux devront consacrer du temps à ces éléments. On parle de l'enfant. On parle des responsabilités parentales, c'est ce qu'il y a de plus fondamental, de plus important dans le contexte d'une rupture. Si l'on croit à l'utilité de cet outil, on ne devrait pas craindre le fait qu'il y aura peut-être une charge supplémentaire que le tribunal devra traiter. C'est la charge la plus fondamentale dans le contexte d'une rupture qui devrait solliciter plus d'énergie que les questions économiques.

Le sénateur Boisvenu : Partagez-vous l'opinion de votre collègue, maître Verdon, en disant que ce plan ne devrait pas être obligatoire, mais optionnel?

M. Roy : Oui, je pense que l'on ne devrait pas le rendre obligatoire.

Le président : Je vous remercie de votre participation, maître Verdon, professeur Roy et maître Leblond. Ce matin, nous avons eu aussi l'occasion d'entendre le professeur Bala, et cela nous donne un tour d'horizon particulièrement aigu des implications du projet de loi pour la suite de nos travaux. Je vous en suis très reconnaissant. Je vous remercie encore une fois de votre être déplacés ce matin pour participer à nos travaux.

M. Verdon : Les membres du comité étaient très heureux de voir que le gouvernement s'intéressait au droit de la famille et voulait émettre des réflexions pour l'améliorer. Vos travaux ont suscité une réponse très positive de la part des membres du comité. On parle enfin du droit de la famille et c'est important, car c'est le poumon, la porte d'entrée. Je tiens à vous féliciter d'avoir lancé le débat.

Le président : Nous sommes très reconnaissants au Barreau du Québec, à l'Association du Barreau canadien et aux professeurs qui se succèdent devant nous régulièrement pour nous aider à comprendre les conséquences des projets de loi. Nous vous en sommes très reconnaissants. Sans vous, l'étude de la législation n'aurait pas la même profondeur. C'est utile pour son interprétation éventuellement, puisque, comme vous le savez, les tribunaux ont recours régulièrement aux réflexions de ce comité et à la participation des témoins qui y défilent. Vous nous aidez à approfondir les enjeux liés aux projets de loi et vous aidez les tribunaux à comprendre les intentions du législateur, ce qui est toujours la première question que les tribunaux se posent. Cette intention du législateur, elle est définie à la fois par nous tous autour de la table, et également par les témoins qui comparaissent devant nous. Je voudrais vous demander de remercier le barreau, de même que vos collègues, pour leur contribution à nos travaux. Merci.

(The committee adjourned.)

(La séance est levée.)

[Letterhead]
Superior Court of Quebec

Quebec City, October 13, 2017

Chair
Standing Senate Committee on
Legal and Constitutional Affairs
Senate of Canada
Ottawa, Ontario
K1A 0A4

Dear Mr. Chair:

I have read the Committee's June 2017 report entitled *Delaying Justice is Denying Justice: An Urgent Need to Address Lengthy Court Delays in Canada*, and noted the following on page 80:

> When he appeared before the committee on 13 April 2016, former Chief Justice François Rolland informed the committee that it was not possible to get a Superior Court of Quebec date for a trial set in Montreal for over a year, with only a few dates available in 2018 and dates in 2019 already being booked. He also said that the state of affairs was similar in Quebec City.

In my opinion, the comment that "the state of affairs was similar in Quebec City" is false.

In 2016 and still today criminal trial dates in the Quebec City Division were and are being booked as soon as the cases are ready. In fact, we have just contacted lawyers to offer trial dates in December 2017, which they refused. Nonetheless, we still set December trial dates for them.

I thought it appropriate to bring this to the Committee's attention.

When I appeared before the Committee on October 28, 2016, from 10:45 a.m. to 11:45 a.m. at the Hyatt Hotel in Montreal, I told the Committee that there were no delays in the Quebec City Division of the Superior Court of Quebec.

Yours sincerely,

[signed]
Robert Pidgeon
Senior Associate Chief Justice

RP/jb

COUR SUPÉRIEURE DU QUÉBEC

L'HONORABLE ROBERT PIDGEON
JUGE EN CHEF ASSOCIÉ

PALAIS DE JUSTICE, 300, BOULEVARD JEAN-LESAGE, BUREAU R324, QUÉBEC (QUÉBEC) G1K 8K6
TÉLÉPHONE : 418 649-3451 TÉLÉCOPIEUR : 418 646-7734

Québec, le 13 octobre 2017

Président du Comité sénatorial permanent
des affaires juridiques et constitutionnelles
Le Sénat du Canada
Ottawa (Ontario) K1A 0A4

Monsieur le Président,

J'ai pris connaissance du Rapport sur l'urgence de réduire les longs délais dans le système judiciaire au Canada publié en juin 2017. Je constate, à la page 89, qu'il y est écrit ce qui suit :

> « Lors de son témoignage livré le 13 avril 2016, l'ancien juge en chef François Rolland a informé le comité qu'on ne pouvait obtenir de date à la Cour supérieure du Québec pour un procès à Montréal avant plus d'une année, qu'il ne restait que quelques dates disponibles en 2018 et que des dates étaient déjà réservées en 2019. Il a également dit que la situation était similaire à Québec. »

Je dois vous dire que l'énoncé voulant que « la situation était similaire à Québec » est erroné.

En effet, nous fixions en 2016 et encore aujourd'hui des procès aux assises criminelles dans le district de Québec dès que les dossiers sont prêts. Nous venons d'ailleurs de contacter des avocats en leur offrant des dates d'audition en décembre 2017, qu'ils ont refusées, mais nous leur avons quand même imposé des dates d'audition ce mois-là.

J'ai cru approprié de vous informer de ce fait.

D'ailleurs j'ai témoigné devant votre comité le 28 octobre 2016, de 10 h 45 à 11 h 45 à l'hôtel Hyatt à Montréal, en vous exposant qu'il n'y avait aucun délai dans la division de Québec de la Cour supérieure du Québec.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, mes salutations les plus distinguées.

Robert Pidgeon

Robert Pidgeon
Juge en chef associé

RP/jb

WITNESSES

Thursday, December 7, 2017

The Honourable Senator Anne C. Cools, sponsor of the bill.

Wednesday, December 13, 2017

As individuals:

Carey Linde, Lawyer, Law Offices of Carey Linde (by video conference);

Barclay Johnson, Lawyer, Barclay Johnson Law Office;

The Honourable Roger Gallaway, P.C., former Member of Parliament.

Canadian Research Institute for Law and the Family:

John-Paul E. Boyd, Executive Director.

Association des avocats et avocates en droit familial du Québec:

Marie-Christine Kirouack, Past President of the AAADFQ and lawyer emeritus.

National Association of Women and the Law:

Pamela Cross, Member (by video conference).

Thursday, December 14, 2017

As individuals:

Nicholas Bala, Professor, Faculty of Law, Queen's University (by video conference);

Alain Roy, Full Professor, Faculty of Law, Université de Montreal.

Barreau du Québec:

Arianne Leblond, Lawyer, Secretariat of the Order and Legal Affairs;

Jocelyn Verdon, Chair, Family Law Committee.

TÉMOINS

Le jeudi 7 décembre 2017

L'honorable sénatrice Anne C. Cools, marraine du projet de loi.

Le mercredi 13 décembre 2017

À titre personnel :

Carey Linde, avocat, cabinet d'avocats Carey Linde (par vidéoconférence);

Barclay Johnson, avocat, cabinet d'avocats Barclay Johnson;

L'honorable Roger Gallaway, C.P., ancien député.

Institut canadien de recherche sur le droit et la famille :

John-Paul E. Boyd, directeur général.

Association des avocats et avocates en droit familial du Québec :

Marie-Christine Kirouack, ex-présidente de l'AAADFQ et avocate émérite.

Association nationale de la femme et du droit :

Pamela Cross, membre (par vidéoconférence).

Le jeudi 14 décembre 2017

À titre personnel :

Nicholas Bala, professeur, faculté de droit, Université Queen's (par vidéoconférence);

Alain Roy, professeur titulaire, faculté de droit, Université de Montréal.

Barreau du Québec :

Arianne Leblond, avocate au secrétariat de l'Ordre et Affaires juridiques;

Jocelyn Verdon, président du Comité en droit de la famille.

Available on the Internet: http://sencanada.ca

Disponible sur internet : http://sencanada.ca